



---

**Federal Courts  
Reports**

**Recueil des  
décisions des Cours  
fédérales**

**2009, Vol. 1, Part 3**

**2009, Vol. 1, 3<sup>e</sup> fascicule**

Cited as [2009] 1 F.C.R., {<sup>507-733</sup>  
i-lxxx

Renvoi [2009] 1 R.C.F., {<sup>507-733</sup>  
i-lxxx

---

EDITOR/ARRÊTISTE EN CHEF

PATRICIA PRITCHARD, B.A., LL.B.

ADVISORY COMMITTEE/COMITÉ CONSULTATIF

MARTIN W. MASON, Gowling Lafleur Henderson LLP/S.E.N.C.R.L.

DOUGLAS H. MATHEW, Thorsteinssons LLP

A. DAVID MORROW, Smart & Biggar

SUZANNE THIBAudeau, Q.C./c.r., Heenan Blaikie LLP/S.E.N.C.R.L., SRL

LORNE WALDMAN, Waldman & Associates

---

LEGAL EDITORS

FRANÇOIS BOIVIN, B.Soc.Sc., LL.B.

SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.

NADIA MONETTE, B.Sc., B.F.A., LL.B.

PRODUCTION STAFF

Production Manager

LAURA VANIER

Legal Research Editors

LYNNE LEMAY

PAULINE BYRNE

NATHALIE LALONDE

Production Coordinator

CATHERINE BRIDEAU

The *Federal Courts Reports* are published and the Editor and Advisory Committee appointed pursuant to the *Federal Courts Act*. The Reports are prepared for publication by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs, CLAUDE PROVENCHER, LL.B., MBA, Commissioner.

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2009.

*The following added value features in the Federal Courts Reports are protected by Crown copyright: captions and headnotes, all tables and lists of statutes and regulations, cases, authors, as well as the history of the case and digests of cases not selected for full-text publication.*

*Requests for permission to reproduce these elements of the Federal Courts Reports should be directed to: Editor, Federal Courts Reports, Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs, 99 Metcalfe Street, Ottawa, Ontario, Canada, K1A 1E3, telephone 613-992-2899.*

ARRÊTISTES

FRANÇOIS BOIVIN, B.Sc.Soc., LL.B.

SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.

NADIA MONETTE, B.Sc., BFA, LL.B.

SERVICES TECHNIQUES

Gestionnaire, production et publication

LAURA VANIER

Attachées de recherche juridique

LYNNE LEMAY

PAULINE BYRNE

NATHALIE LALONDE

Coordonnatrice, production

CATHERINE BRIDEAU

Le *Recueil des décisions des Cours fédérales* est publié conformément à la *Loi sur les Cours fédérales*. L'arrêtiiste en chef et le comité consultatif sont également nommés en vertu de celle-ci. Le Recueil est préparé pour publication par le Bureau du commissaire à la magistrature fédérale, dont le commissaire est CLAUDE PROVENCHER, LL.B., MBA.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2009.

*Les éléments rédactionnels suivants du Recueil des décisions des Cours fédérales sont protégés par le droit d'auteur de la Couronne : rubriques et sommaires, toutes les listes et tables de jurisprudence, de doctrine, de lois et règlements, ainsi que l'historique de la cause et les fiches analytiques des décisions qui n'ont pas été retenues pour publication intégrale.*

*Les demandes de permission de reproduire ces éléments du Recueil doivent être adressées à : L'arrêtiiste en chef, Recueil des décisions des Cours fédérales, Bureau du commissaire à la magistrature fédérale, 99, rue Metcalfe, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 1E3, téléphone 613-992-2899.*

*Inquiries concerning the contents of the Federal Courts Reports should be directed to the Editor at the above mentioned address and telephone number.*

*Notifications of change of address (please indicate previous address) and other inquiries concerning subscription to the Federal Courts Reports should be referred to Publishing and Depository Services, Public Works and Government Services, Ottawa, Ontario, Canada, K1A 0S5, telephone 613-941-5995 or 1-800-635-7943.*

*Subscribers who receive the Federal Courts Reports pursuant to the Canada Federal Court Reports Distribution Order should address any inquiries and change of address notifications to: Laura Vanier, Production Manager, Federal Courts Reports, 99 Metcalfe Street, Ottawa, Ontario, Canada, K1A 1E3.*

---

*All judgments and digests published in the Federal Courts Reports may be accessed on the Internet at the following Web site: <http://www.fja.gc.ca>*

## CONTENTS

Judgments .....	507-733
Digests .....	D-9
Title Page .....	i
List of Judges .....	ii
Appeals Noted .....	xiii
Table of cases reported in this volume .....	xvii
Contents of the volume .....	xxi
Table of the cases digested in this volume .....	xxxvii
Cases judicially considered .....	xlvi
Statutes and Regulations judicially considered .....	lxv
Authors cited .....	lxxvii

<b>Canada (Attorney General) v. Northrop Grumman Overseas Services Corp. (F.C.A.) .....</b>	<b>688</b>
---	------------

*Internal Trade—Agreement on Internal Trade—Judicial review of Canadian International Trade Tribunal (CITT) decision upholding in part complaint of alleged breach of Art. 506(6) of Agreement on Internal Trade (AIT) made by Northrop Grumman*

*Continued on next page*

*Les demandes de renseignements au sujet du contenu du Recueil des décisions des Cours fédérales doivent être adressées à l'arrêtiériste en chef à l'adresse et au numéro de téléphone susmentionnés.*

*Les avis de changement d'adresse (avec indication de l'adresse précédente), ainsi que les demandes de renseignements au sujet de l'abonnement au Recueil, doivent être adressés à Les Éditions et Services de dépôt, Travaux publics et Services gouvernementaux, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0S5, téléphone 613-941-5995 ou 1-800-635-7943.*

*Les abonnés qui reçoivent le Recueil en vertu du Décret sur la distribution du Recueil des arrêts de la Cour fédérale du Canada sont priés d'adresser leurs demandes de renseignements et leurs avis de changements d'adresse à : Laura Vanier, Gestionnaire, production et publication, Recueil des décisions des Cours fédérales, 99, rue Metcalfe, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 1E3.*

---

*Tous les jugements et fiches analytiques publiés dans le Recueil des décisions des Cours fédérales peuvent être consultés sur Internet au site Web suivant : <http://www.cmf.gc.ca>*

## SOMMAIRE

Jugements .....	507-733
Fiches analytiques .....	F-13
Page titre .....	i
Liste des juges .....	vii
Appels notés .....	xiii
Table des décisions publiées dans ce volume .....	xix
Table des matières du volume .....	xxix
Table des fiches analytiques publiées dans ce volume .....	xli
Jurisprudence citée .....	lviii
Lois et règlements cités .....	lxv
Doctrine citée .....	lxxix

<b>Canada (Procureur général) c. Northrop Grumman Overseas Services Corp. (C.A.F.) .....</b>	<b>688</b>
--	------------

*Commerce intérieur—Accord sur le commerce intérieur—Contrôle judiciaire de la décision par laquelle le Tribunal canadien sur le commerce extérieur (le TCCE) a accueilli en partie une plainte à l'égard d'une prétendue violation de l'art. 506(6)*

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Continued)

Overseas Services Corporation (Northrop Overseas) pursuant to *Canadian International Trade Tribunal Act* (Act), s. 30.11, applicable provisions of *Canadian International Trade Tribunal Procurement Inquiry Regulations* (Regulations)—Northrop Overseas, U.S. corporation, alleging Public Works and Government Services Canada (PWGSC), which issued requisitioned procurement, failed to evaluate bids in accordance with request for proposal (RFP)—PWGSC disputing CITT’s jurisdiction to hear complaint since Northrop Overseas lacking standing—AIT, Ch. 5 dealing with government procurements—Three conditions to meet in order to apply Ch. 5 of AIT: (1) procurement undertaken by government or listed entity; (2) entity engaged in procurement within Canada; (3) value of procurement meeting, exceeding stated amounts—Pursuant to Act, s. 30.11(1), Northrop Overseas had to demonstrate that “potential supplier” bidding on “designated contract” (Act, s. 30.1, Regulations, s. 3(1)) as described in Art. 502 of AIT—Failed to meet “within Canada” requirement—Relationship between “Canadian supplier”, “within Canada” requirement in AIT, Arts. 101(1), 502(1) for non-governmental party to procurement—Majority holding “within Canada” requiring sufficient presence in Canada while entity must have place of business or “permanent establishment” in Canada to meet definition of “Canadian supplier” in Art. 518—CITT misinterpreting AIT, Art. 502 since failing to consider whether Northrop Overseas met definition of “Canadian supplier” in order to fulfill “within Canada” requirement—Prospect of potentially inefficient, costly duplicative proceedings before CITT, Federal Court unappealing but not for Court to resolve—Application allowed.

Foreign Trade—Judicial review of Canadian International Trade Tribunal (CITT) decision upholding in part complaint of alleged breach of Art. 506(6) of *Agreement on Internal Trade* (AIT) made by Northrop Grumman Overseas Services Corporation (Northrop Overseas) pursuant to *Canadian International Trade Tribunal Act* (Act), s. 30.11, applicable provisions of *Canadian International Trade Tribunal Procurement Inquiry Regulations* (Regulations)—Majority holding question of whether trade agreements apply to particular bidder in respect of procurement

*Continued on next page*

## SOMMAIRE (Suite)

de l’*Accord sur le commerce intérieur* (l’ACI) qu’avait formulée Northrop Grumman Overseas Services Corporation (Northrop Overseas) en application de l’art. 30.11 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* (Loi) et des dispositions applicables du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics* (Règlement)—Northrop Overseas, une société américaine, prétendait que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), qui a publié une demande de proposition, n’avait pas évalué les soumissions conformément à la demande de proposition (la DDP)—TPSGC a contesté le fait que le TCCE avait compétence pour instruire la plainte parce que Northrop Overseas n’avait pas qualité pour la déposer—Le chap. 5 de l’ACI porte sur les marchés publics—Trois conditions doivent être remplies pour que le chap. 5 de l’ACI s’applique : 1) le marché doit avoir été passé par un gouvernement ou une entité énumérée; 2) l’entité doit avoir passé un marché au Canada; et 3) la valeur du marché doit être égale ou supérieure aux seuils monétaires prévus—Conformément à l’art. 30.11(1) de la Loi, Northrop Overseas devait démontrer qu’elle était un « fournisseur potentiel » qui avait soumissionné pour un « contrat spécifique » (art. 30.1 de la Loi et art. 3(1) du Règlement) visé à l’art. 502 de l’ACI—Elle n’a pas satisfait à l’exigence découlant des mots « au Canada » — Il y a un lien entre la définition d’un « fournisseur canadien » et l’exigence découlant des mots « au Canada » aux art. 101(1) et 502(1) de l’ACI en ce qui concerne la partie du marché qui n’est pas une entité gouvernementale—La majorité a statué que l’expression « au Canada » exige une présence suffisante au Canada et que l’entité doit avoir un établissement ou un « établissement stable » au Canada pour répondre à la définition de « fournisseur canadien » prévue à l’art. 518 de l’ACI—Le TCCE a fait une mauvaise interprétation de l’art. 502 de l’ACI puisqu’il ne s’est pas demandé si Northrop Overseas répondait à la définition de « fournisseur canadien » pour que l’exigence liée aux mots « au Canada » soit respectée—La perspective d’un dédoublement inefficace et coûteux de procédures devant le TCCE et la Cour fédérale n’avait rien de réjouissant, mais ce problème n’était pas du ressort de la Cour—Demande accueillie.

Commerce extérieur—Contrôle judiciaire de la décision par laquelle le Tribunal canadien sur le commerce extérieur (le TCCE) a accueilli en partie une plainte à l’égard d’une prétendue violation de l’art. 506(6) de l’*Accord sur le commerce intérieur* (l’ACI) qu’avait formulée Northrop Grumman Overseas Services Corporation (Northrop Overseas) en application de l’art. 30.11 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* (Loi) et des dispositions applicables du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés*

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Continued)

answered by reference to subject-matter of procurement, circumstances of bidder—First identify subject-matter of procurement, then determine whether subject-matter excluded from ambit of any or all trade agreements.

### Canada (Minister of the Environment) v. Custom Environmental Services Ltd. (F.C.) ..... 565

Environment—Appeal from Chief Review Officer’s (CRO) decision exempting Custom Environmental Services Ltd. (CESL) from operation of *Storage of PCB Material Regulations* (Storage Regulations), under s. 3(4), cancelling environmental protection order (EPCO)—S. 3(4) providing Storage Regulations not applicable in respect of “handling, offering for transport, or transporting of PCB material” governed by *Transportation of Dangerous Goods Act* (TDGA)—CESL’s hazardous waste (including polychlorinated biphenyl (PCB) waste) management facility receiving, disposing of PCB contaminants after sorting/separating/cleaning processes—PCB material remaining on CESL’s premises until sufficient quantity accumulated for disposal—CRO wrongly concluding CESL not storing PCB material; that material considered “in use” during separation processes; that after processing phase, activity considered packing, handling in course of transport—During period between arrival, departure PCB material in fact stored based on definition of “PCB storage site” in Storage Regulations, s. 2, ordinary meaning of word “store”—CESL not demonstrating operations falling within activities in s. 3(4)—TDGA definition of “handling”, *Transportation of Dangerous Goods Regulations* definition of “offer for transport”, “in transport” considered—“Unloading”, “loading” clearly “handling”—Processing of PCB material not “using” material since arriving at CESL after useful cycle complete—Appeal allowed.

Transportation—Appeal from Chief Review Officer’s (CRO) decision exempting Custom Environmental Services Ltd. (CESL)

*Continued on next page*

## SOMMAIRE (Suite)

publics (Règlement)—La majorité a statué que pour décider si un accord commercial s’applique à un soumissionnaire donné en rapport avec un marché, il faut tenir compte de l’objet du marché et de la situation du soumissionnaire—Le point de départ consisterait à identifier l’objet du marché et à déterminer si cet objet est exclu du champ d’application de l’un ou de plusieurs des accords commerciaux.

### Canada (Ministre de l’Environnement) c. Custom Environmental Services Ltd. (C.F.) ..... 565

Environnement—Appel à l’encontre de la décision par laquelle une réviseure-chef a exempté Custom Environmental Services Ltd. (CESL) de l’application du *Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC* conformément à l’art. 3(4) et a annulé l’ordre d’exécution en matière de protection de l’environnement (OEPE)—L’art. 3(4) précise que le Règlement sur le stockage ne s’applique pas « à la manutention, à l’offre de transport ou au transport de matériels contenant des BPC » régis par la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* (LTMD)—L’entreprise de gestion de déchets dangereux (y compris ceux qui contiennent des biphényles polychlorés (BPC)) de CESL reçoit des matières contaminées par les BPC et s’en débarrasse après l’opération de tri/séparation/nettoyage—Les matières contenant de BPC restent sur les installations de CESL jusqu’à ce que celle-ci en accumule une quantité suffisante pour les expédier—La réviseure-chef a conclu à tort que CESL n’entrepose pas de matières contenant des BPC, que les matières sont considérées être « utilisées » pendant l’opération de séparation et qu’après le traitement, l’activité est considérée être un travail d’emballage et de manutention au cours du transport—Pendant la période entre l’arrivée et le départ, les matières contenant des BPC sont effectivement stockées selon la définition de « dépôt de BPC » énoncé à l’art. 2 du Règlement sur le stockage et le sens ordinaire du mot « stocker »—CESL n’a pas démontré que ses activités sont visées par l’art. 3(4)—Examen du sens attribué aux expressions « manutention » dans la LTMD et « demande de transport » et « en transport » dans le *Règlement sur le transport des marchandises dangereuses*—L’action de « décharger » et le « chargement » sont manifestement visés par la « manutention »—Le traitement des matières contenant des BPC n’équivaut pas à « utiliser » les matières parce qu’elles arrivent chez CESL après que leur cycle utile a pris fin—Appel accueilli.

Transports—Appel à l’encontre de la décision par laquelle une réviseure-chef a exempté Custom Environmental Services Ltd.

*Suite à la page suivante*

**CONTENTS** (Continued)

from operation of *Storage of PCB Material Regulations*, cancelling environmental protection order—S. 3(4) exempting from application of Storage Regulations “handling, offering for transport or transporting of PCB material” governed by *Transportation of Dangerous Goods Act* (TDGA)—TDGA, definition of “handling” including loading, unloading, packing or unpacking dangerous goods—*Transportation of Dangerous Goods Regulations* (TDGR), defining “offer for transport” of dangerous goods not in transport as including preparation of dangerous goods so that carrier can take possession for transport—“[I]n transport” defined in TDGR as possession of dangerous goods to transport or store in course of transportation—TDGA definition of “handling” also including storing material in course of transportation, TDGR covering situations where goods may not actually be “in transport”—Given purpose, context of definitions in legislative provisions, TDGR must be read to mean storage necessarily incidental to transport of PCB material—While PCB material sits at CESL facility awaiting accumulation of sufficient quantity to ship, not being packed, handled in accordance with TDGA—Continuum of transportation of material ends when material unpacked at CESL—Tracking under Storage Regulations triggered.

**Charkaoui (Re) (F.C.) . . . . . 507**

Evidence—Interveners journalists who published story based on secret information—Seeking to quash *subpœnas duces tecum* served on them by Adil Charkaoui—During examination on affidavit submitted in support of motion, intervener Bellavance objecting to questions potentially identifying human sources—Relevance not only criterion to be considered—Information sought must be essential to, necessary for ultimate proceedings—Test set out by John Henry Wigmore in *Evidence in Trials at Common Law* applied—Source-journalist relationship not protected herein, as contrary to certain social values—Also not shown that removing confidentiality of sources would cause permanent injury to relationship outweighing resulting benefit gained for correct disposal of litigation—Charkaoui entitled to

*Continued on next page*

**SOMMAIRE** (Suite)

(CESL) de l’application du *Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC* et a annulé l’ordre d’exécution en matière de protection de l’environnement—L’art. 3(4) précise que le *Règlement sur le stockage* ne s’applique pas « à la manutention, à l’offre de transport ou au transport » de matériels contenant des BPC régis par la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* (LTMD)—La LTMD prévoit que le mot « manutention » désigne toute opération de chargement, de déchargement, d’emballage ou de déballage de marchandises dangereuses—Le *Règlement sur le transport des marchandises dangereuses* (RTMD) définit « demande de transport » en ce qui concerne des marchandises dangereuses qui ne sont pas en transport comme le fait de les préparer pour qu’un transporteur en prenne possession aux fins du transport—Dans le RTMD, « en transport » qualifie des marchandises dangereuses dont une personne a la possession en vue de leur transport ou de leur entreposage pendant leur transport—La définition du mot « manutention » dans la LTMD inclut les opérations d’entreposage effectuées au cours du transport et le RTMD vise les situations dans lesquelles les marchandises ne sont peut-être pas « en transport »—Compte tenu de l’objet et du contexte des définitions figurant dans les dispositions législatives, le RTMD doit être interprété comme signifiant un stockage qui est nécessairement accessoire au transport des matières contenant des BPC—Pendant que les matières contenant des BPC restent chez CESL en attendant l’accumulation d’une quantité suffisante pour pouvoir les expédier, ils ne font pas l’objet d’un travail d’emballage et de manutention conformément à la LTMD—Le continuum du transport prend fin lorsque les matières contenant des BPC arrivent chez CESL et sont déballées—L’opération de suivi en vertu du *Règlement sur le stockage* est déclenchée.

**Charkaoui (Re) (C.F.) . . . . . 507**

Preuve—Les intervenants sont des journalistes qui ont publié un reportage qui reposait sur de l’information secrète—Ils tentaient de faire annuler les *subpœnas duces tecum* qu’Adil Charkaoui leur a signifiés—Pendant l’interrogatoire sur affidavit produit à l’appui de la requête, M. Bellavance s’est opposé aux questions pouvant identifier les sources humaines—La pertinence n’est pas le seul critère à prendre en considération—L’information recherchée doit être essentielle et nécessaire aux fins de la procédure ultime—Application du critère énoncé par John Henry Wigmore dans *Evidence in Trials at Common Law*—Les rapports source-journaliste n’étaient pas protégés en l’espèce parce qu’ils allaient à l’encontre de certaines valeurs sociales—En outre, on n’a pas démontré que si la confidentialité des sources était levée,

*Suite à la page suivante*



## CONTENTS (Continued)

produce necessary evidence related to motion to quash certificate proceeding—Upholding interveners’ objections could hinder case.

Practice—Subpœnas—Motion to quash *subpœnas duces tecum* served by Adil Charkaoui requiring interveners to testify, produce top-secret document used as source for newspaper article—Objections raised during intervener Bellavance’s examination regarding questions potentially leading to identification of human sources who supplied document, confirmed information—All but one of objections dismissed—Information sought essential, necessary for ultimate proceedings (motion to quash certificate proceeding initiated under *Immigration and Refugee Protection Act* against Charkaoui)—Journalists not having complete immunity—Greater public interest demanding truth be told as to origin of leak of secret document—Motion dismissed.

Constitutional Law—Charter of Rights—Fundamental Freedoms—*Subpœnas duces tecum* served by Adil Charkaoui requiring interveners to testify, produce top-secret document used as source for newspaper article—Freedom of expression, including freedom of the press, must be weighed against Charkaoui’s freedoms—Freedom of the press not absolute—Journalists not having complete immunity (e.g. from criminal investigations)—Public interest at stake herein (i.e. that truth be told as to origin of leak) trumping other interests.

Citizenship and Immigration—Exclusion and Removal—Inadmissible Persons—Security Certificate—*Subpœnas duces tecum* served on interveners by Adil Charkaoui in connection with motion to quash certificate proceeding initiated against him under *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA)—Article published by interveners based on secret information allegedly leaked by Canada, Canadian Security Intelligence Service—IRPA, s. 78 contravened—Leak having deleterious effect on administration of justice—Motion to quash subpœnas dismissed.

*Continued on next page*

## SOMMAIRE (Suite)

il y aurait un préjudice permanent subi par le rapport qui serait plus important que l’avantage à retirer d’une juste décision—M. Charkaoui avait le droit de produire la preuve nécessaire relative à sa requête en annulation de la procédure de certificat—Maintenir les objections des intervenants pourrait nuire au bon déroulement de l’instance.

Pratique—Subpœnas—Requête en cassation des *subpœnas duces tecum* signifiés par Adil Charkaoui pour enjoindre aux intervenants de témoigner et de produire le document ultrasecret à la source d’un article publié dans un journal—Objections soulevées pendant l’interrogatoire de M. Bellavance relativement à des questions qui pourraient éventuellement identifier les sources humaines à l’origine de la remise du document et de la confirmation de l’information—Toutes les objections sauf une ont été rejetées—L’information recherchée était essentielle et nécessaire aux fins de la procédure ultime (requête en annulation de la procédure de certificat intentée contre M. Charkaoui conformément à la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*)—Les journalistes n’ont pas une immunité totale—L’intérêt public supérieur réclame la manifestation de la vérité quant à l’origine de la remise du document secret—Requête rejetée.

Droit constitutionnel—Charte des droits—Libertés fondamentales—*Subpœnas duces tecum* signifiés par Adil Charkaoui pour enjoindre aux intervenants de témoigner et de produire le document ultrasecret à la source d’un article publié dans un journal—Les libertés d’expression, dont la liberté de la presse, et les libertés de M. Charkaoui doivent être mises en balance—La liberté de la presse n’est pas absolue—Les journalistes n’ont pas une immunité totale (p. ex. dans le cadre d’enquêtes criminelles)—L’intérêt public en jeu en l’espèce (c.-à-d. la manifestation de la vérité quant à l’origine de la remise de document secret) prime sur les autres intérêts.

Citoyenneté et Immigration—Exclusion et renvoi—Personnes interdites de territoire—Certificat de sécurité—*Subpœnas duces tecum* signifiés par Adil Charkaoui aux intervenants dans le cadre d’une requête visant l’annulation de la procédure de certificat engagée contre lui conformément à la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* (LIPR)—L’article publié par les intervenants reposait sur de l’information secrète qui aurait été divulguée par le Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité—Atteinte à l’art. 78 de la LIPR—La fuite a eu une incidence néfaste sur l’administration de la justice—Requête en cassation des subpœnas rejetée.

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Continued)

Security Intelligence—Intervenors publishing article based on document containing secret information of Canadian Security Intelligence Service—Publication of such information having deleterious impact on entire judicial system, administration of justice, affecting individual's fundamental rights.

### **Morel v. Canada (F.C.A.) . . . . . 629**

Judges and Courts—Consolidated appeals from T.C.C. decision not abuse of process for respondents to assert facts in tax appeal running contrary to criminal conviction involving third parties—Deductions from income arising from participation in limited partnerships disallowed following conviction of general partner, associate on fraud related charges—Principles, considerations elucidated in *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79* with respect to abuse of process doctrine applied—Application of doctrine involving balancing of interests—Respondents' right to be heard militating against invoking abuse of process—Not clear evidence respondents seeking to invoke placing administration of justice into disrepute—Per Nadon J.A.: Abuse of process doctrine not “in play” as respondents seeking to litigate issues for first time—No balancing exercise required.

### **Richter v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) . . . . . 675**

Citizenship and Immigration—Exclusion and Removal—Removal of Permanent Residents—Judicial review of enforcement officer's decision under *Immigration and Refugee Protection Act*, s. 44(1) to prepare inadmissibility report, and Minister's delegate's decision under Act, s. 44(2) to refer report to Immigration Division for admissibility hearing—Where facts supporting opinion permanent resident, foreign national inadmissible, officer having responsibility to prepare report, not allowed to exercise discretion—Nothing warranting setting aside of officer's decision—Question open as to whether Minister's delegate having minimal amount of discretion with respect to referral of report concerning permanent resident—Minister's delegate's decision not unreasonable—Applications dismissed.

*Continued on next page*

## SOMMAIRE (Suite)

Renseignement de sécurité—Les intervenants ont publié un article qui reposait sur un document contenant de l'information secrète du Service canadien du renseignement de sécurité—La publication de cette information a eu une incidence néfaste sur l'ensemble du système judiciaire et l'administration de la justice et a touché les droits fondamentaux de l'intéressé.

### **Morel c. Canada (C.A.F.) . . . . . 629**

Juges et Tribunaux—Appels regroupés à l'encontre de la décision de la C.C.I. portant qu'il n'y aurait pas abus de procédure si les intimés alléguaient dans leur appel en matière d'impôt des faits qui pourraient contredire une déclaration de culpabilité prononcée contre des tiers—Les déductions de certains montants du revenu découlant de participations dans des sociétés en commandite ont été refusées après que le commandité et un associé ont été déclarés coupables d'accusations de fraude—Application des principes et des facteurs clarifiés dans l'arrêt *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79* quant à la doctrine de l'abus de procédure—L'application de la doctrine implique la mise en balance d'intérêts—Le droit des intimés d'être entendu constituait un facteur défavorable à l'utilisation de la doctrine—Il n'était pas certain que la preuve que les intimés cherchaient à présenter déconsidérerait l'administration de la justice—Le juge Nadon, J.C.A. : La doctrine de l'abus de procédure ne s'appliquait pas en l'espèce parce que les intimés cherchaient à débattre des questions pour la première fois—La mise en balance n'était donc pas nécessaire.

### **Richter c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) . . . . . 675**

Citoyenneté et Immigration—Exclusion et renvoi—Renvoi de résidents permanents—Contrôle judiciaire de la décision d'une agente d'exécution d'établir, en application de l'art. 44(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, un rapport d'interdiction de territoire et de la décision du délégué du ministre de déférer, en vertu de l'art. 44(2) de la Loi, l'affaire à la Section de l'immigration pour enquête—Lorsque l'agent est en présence de faits qui peuvent l'amener à conclure que le résident permanent ou le ressortissant étranger est interdit de territoire, il lui incombe d'établir un rapport et il n'est pas habilité à exercer un pouvoir discrétionnaire—Rien ne justifiait l'annulation de la décision de l'agente—La question de savoir si le délégué du ministre disposait d'un pouvoir discrétionnaire minime dans sa décision

*Suite à la page suivante*



**CONTENTS** (Continued)

Administrative Law—Judicial Review—Grounds of Review—Procedural fairness—Duty of fairness under *Immigration and Refugee Protection Act*, s. 44 (report on inadmissibility) relaxed, consisting of right to make submissions, obtain copy of report—Such requirements met herein—Question certified as to whether greater duty of fairness required where person subject of Act, s. 44 report in custody.

Construction of Statutes—*Immigration and Refugee Protection Act*, s. 44(1) providing officer who is of opinion permanent resident, foreign national in Canada inadmissible may prepare report setting out relevant facts—Nothing in plain language of s. 44(1) suggesting Parliament intended to give officers discretion to consider remorse, thereby exempting convicted offenders from inadmissibility provisions of Act, in determining whether to issue report.

**Varela v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) ..... 605**

Citizenship and Immigration—Exclusion and Removal—Inadmissible Persons—Crimes against humanity—Judicial review of Immigration and Refugee Board Immigration Division (IRB) decision applicant inadmissible to Canada under *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), s. 35(1)(a) since reasonable grounds to believe applicant committing crimes against humanity while active, willing participant in combat against Contras in Nicaragua—Tests for establishing crime against humanity met—IRB’s finding correct, applicant rightly deported—As to whether general amnesty allegedly granted to participants in Nicaraguan conflict defence to inadmissibility allegations, United Nations *Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees* (UNHCR Handbook), para. 23 considered—On basis of UNHCR Handbook, applicant’s participation in death squad, treatment of prisoners so grave, heinous that full application of IRPA, s. 35

*Continued on next page*

**SOMMAIRE** (Suite)

de déférer ou non le rapport dans le cas d’un résident permanent a été laissée en suspens—La décision du délégué du ministre n’était pas déraisonnable—Demandes rejetées.

Droit administratif—Contrôle judiciaire—Motifs—Équité procédurale—Le devoir d’agir équitablement dans les procédures au titre de l’art. 44 de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* (rapport d’interdiction de territoire) est moins strict et est constitué du droit de soumettre des observations et d’obtenir une copie du rapport—Ces exigences ont été remplies en l’espèce—Une question a été certifiée quant à la question de savoir s’il y a un devoir plus important d’agir équitablement envers les personnes sous garde qui font l’objet d’un rapport au titre de l’art. 44.

Interprétation des lois—L’art. 44(1) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* dispose que s’il estime que le résident permanent ou l’étranger qui se trouve au Canada est interdit de territoire, l’agent peut établir un rapport circonstancié—Rien dans le libellé clair de l’art. 44(1) ne tend à indiquer que le législateur voulait donner aux agents un pouvoir discrétionnaire, dans leur décision d’établir ou non un rapport, leur permettant d’examiner si les condamnés regrettaient leurs crimes et devaient donc être exemptés de l’application des dispositions de la *Loi relatives à l’interdiction de territoire*.

**Varela c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) (C.F.) ..... 605**

Citoyenneté et Immigration—Exclusion et renvoi—Personnes interdites de territoire—Crimes contre l’humanité—Contrôle judiciaire de la décision de la Section de l’immigration de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (la CISR) portant que le demandeur est interdit de territoire au Canada en vertu de l’art. 35(1)a) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* (la LIPR) parce qu’il y avait des motifs raisonnables de croire que le demandeur avait commis des crimes contre l’humanité lorsqu’il a participé activement et volontairement à des combats menés contre les Contras au Nicaragua—Les conditions servant à établir s’il y avait eu des crimes contre l’humanité ont été remplies—La conclusion de la CISR était juste et elle a ordonné l’expulsion du demandeur à juste titre—Examen de l’art. 23 des *Principes directeurs sur la protection internationale : Application des clauses d’exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés* des Nations Unies (Principes directeurs du HCNUR) pour établir si

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Concluded)

not mitigated—Questions on crimes against humanity, amnesty defence certified—Application dismissed.

Citizenship and Immigration—Immigration Practice—Judicial review of Immigration and Refugee Board Immigration Division (IRB) decision applicant inadmissible to Canada under *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), s. 35(1)(a)—Applicant committing crimes against humanity while active, willing participant in Nicaraguan conflict—Although IRB noting applicant’s argument general amnesty granted to participants in conflict serving as defence to inadmissibility allegations, never analysing submissions, making ruling thereon—IRB was required to consider defence, give reasons for rejecting it—Although not necessary to consider respondent’s decision to save question of serious criminality for another day, that decision disturbing—In matters of inadmissibility, desirable that all grounds of inclusion, exclusion be dealt with at once.

## SOMMAIRE (Fin)

l’amnistie générale qui a censément été accordée aux personnes qui ont participé au conflit au Nicaragua constituait un moyen de défense à opposer à toute allégation d’interdiction de territoire—Compte tenu des Principes directeurs du HCNUR, l’engagement du demandeur au sein d’un escadron de la mort et sa participation aux traitements infligés à des prisonniers avaient un caractère si grave et si odieux qu’il n’y avait pas lieu d’atténuer le plein effet de l’art. 35 de la LIPR—Certification de questions sur les crimes contre l’humanité et l’amnistie comme moyen de défense—Demande rejetée.

Citoyenneté et Immigration—Pratique en matière d’immigration—Contrôle judiciaire de la décision de la Section de l’immigration de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (la CISR) portant que le demandeur est interdit de territoire au Canada en vertu de l’art. 35(1)a) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* (la LIPR)—Le demandeur a commis des crimes contre l’humanité lorsqu’il a participé activement et volontairement au conflit au Nicaragua—Bien que la CISR ait relevé l’argument du demandeur portant que l’amnistie générale visant toutes les personnes qui ont participé au conflit constituait un moyen de défense à opposer à toute allégation d’interdiction de territoire, elle n’a jamais analysé ces observations et ne s’est pas prononcé à leur égard—La CISR était tenue de tenir compte de ce moyen de défense et d’énoncer les motifs pour lesquels elle l’a rejeté—Même s’il n’était pas nécessaire de tenir compte de la décision du défendeur de se réserver la possibilité d’invoquer plus tard la grave criminalité, cette décision était troublante—Lorsqu’il est question d’interdiction de territoire, il est souhaitable que toutes les questions d’inclusion et d’exclusion soient tranchées en même temps.



**Federal Courts  
Reports**

**2009, Vol. 1, Part 3**

**Recueil des  
décisions des Cours  
fédérales**

**2009, Vol. 1, 3<sup>e</sup> fascicule**



DES-3-03  
2008 FC 61

DES-3-03  
2008 CF 61

**IN THE MATTER OF** a certificate pursuant to subsection 77(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA) signed by the Minister of Immigration and the Solicitor General of Canada (*Ministers*);

**DANS L'AFFAIRE CONCERNANT** un certificat en vertu du paragraphe 77(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR), signé par le ministre de l'Immigration et le Solliciteur général du Canada (*les ministres*);

**IN THE MATTER OF** the referral of this certificate to the Federal Court of Canada pursuant to subsection 77(1) and sections 78 and 80 of the IRPA;

**DANS L'AFFAIRE CONCERNANT** le dépôt de ce certificat à la Cour fédérale du Canada en vertu du paragraphe 77(1) et des articles 78 et 80 de la LIPR;

**IN THE MATTER OF** a motion to quash *subpœnas duces tecum* filed by Joël-Denis Bellavance and Gilles Toupin (*intervenors*) and objections arising from questions asked during an examination on affidavit;

**DANS L'AFFAIRE CONCERNANT** une requête en cassation de *subpœnas duces tecum* présentée par Joël-Denis Bellavance et Gilles Toupin (*les intervenants*) et des objections découlant de questions demandées lors d'un interrogatoire sur affidavit;

**AND IN THE MATTER OF** Mr. Adil Charkaoui.

**ET DANS L'AFFAIRE CONCERNANT** M. Adil Charkaoui.

*INDEXED AS: CHARKAOUI (RE) (F.C.)*

*RÉPERTORIÉ : CHARKAOUI (RE) (C.F.)*

Federal Court, Noël J.—Montréal, September 11, 25, October 25, 2007; Ottawa, January 18, 2008.

Cour fédérale, juge Noël—Montréal, 11 et 25 septembre, 25 octobre 2007; Ottawa, 18 janvier 2008.

*Evidence — Intervenors journalists who published story based on secret information — Seeking to quash subpœnas duces tecum served on them by Adil Charkaoui — During examination on affidavit submitted in support of motion, intervener Bellavance objecting to questions potentially identifying human sources — Relevance not only criterion to be considered — Information sought must be essential to, necessary for ultimate proceedings — Test set out by John Henry Wigmore in Evidence in Trials at Common Law applied — Source-journalist relationship not protected herein, as contrary to certain social values — Also not shown that removing confidentiality of sources would cause permanent injury to relationship outweighing resulting benefit gained for correct disposal of litigation — Charkaoui entitled to produce necessary evidence related to motion to quash certificate proceeding — Upholding intervenors' objections could hinder case.*

*Preuve — Les intervenants sont des journalistes qui ont publié un reportage qui reposait sur de l'information secrète — Ils tentaient de faire annuler les subpœnas duces tecum qu'Adil Charkaoui leur a signifiés — Pendant l'interrogatoire sur affidavit produit à l'appui de la requête, M. Bellavance s'est opposé aux questions pouvant identifier les sources humaines — La pertinence n'est pas le seul critère à prendre en considération — L'information recherchée doit être essentielle et nécessaire aux fins de la procédure ultime — Application du critère énoncé par John Henry Wigmore dans Evidence in Trials at Common Law — Les rapports source-journaliste n'étaient pas protégés en l'espèce parce qu'ils allaient à l'encontre de certaines valeurs sociales — En outre, on n'a pas démontré que si la confidentialité des sources était levée, il y aurait un préjudice permanent subi par le rapport qui serait plus important que l'avantage à retirer d'une juste décision — M. Charkaoui avait le droit de produire la preuve nécessaire relative à sa requête en annulation de la procédure de certificat — Maintenir les objections des intervenants pourrait nuire au bon déroulement de l'instance.*

*Practice — Subpœnas — Motion to quash subpœnas duces tecum served by Adil Charkaoui requiring intervenors to testify, produce top-secret document used as source for newspaper*

*Pratique — Subpœnas — Requête en cassation des subpœnas duces tecum signifiés par Adil Charkaoui pour enjoindre aux intervenants de témoigner et de produire le document ultrasecret*



*article — Objections raised during intervenor Bellavance's examination regarding questions potentially leading to identification of human sources who supplied document, confirmed information — All but one of objections dismissed — Information sought essential, necessary for ultimate proceedings (motion to quash certificate proceeding initiated under Immigration and Refugee Protection Act against Charkaoui) — Journalists not having complete immunity — Greater public interest demanding truth be told as to origin of leak of secret document — Motion dismissed.*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Fundamental Freedoms — Subpœnas duces tecum served by Adil Charkaoui requiring interveners to testify, produce top-secret document used as source for newspaper article — Freedom of expression, including freedom of the press, must be weighed against Charkaoui's freedoms — Freedom of the press not absolute — Journalists not having complete immunity (e.g. from criminal investigations) — Public interest at stake herein (i.e. that truth be told as to origin of leak) trumping other interests.*

*Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Security Certificate — Subpœnas duces tecum served on interveners by Adil Charkaoui in connection with motion to quash certificate proceeding initiated against him under Immigration and Refugee Protection Act (IRPA) — Article published by interveners based on secret information allegedly leaked by Canada, Canadian Security Intelligence Service — IRPA, s. 78 contravened — Leak having deleterious effect on administration of justice — Motion to quash subpœnas dismissed.*

*Security Intelligence — Intervenors publishing article based on document containing secret information of Canadian Security Intelligence Service — Publication of such information having deleterious impact on entire judicial system, administration of justice, affecting individual's fundamental rights.*

This was a motion to quash *subpœnas duces tecum* served on the interveners, journalists Joël-Denis Bellavance and Gilles Toupin, compelling them to testify and to produce a top-secret report (the document) and any other documents used as sources for an article that appeared in the newspaper *La Presse*. Affidavits were submitted in support of the motion, and an examination of Mr. Bellavance was held, during which many objections were raised. The validity of these objections was also at issue.

*à la source d'un article publié dans un journal — Objections soulevées pendant l'interrogatoire de M. Bellavance relativement à des questions qui pourraient éventuellement identifier les sources humaines à l'origine de la remise du document et de la confirmation de l'information — Toutes les objections sauf une ont été rejetées — L'information recherchée était essentielle et nécessaire aux fins de la procédure ultime (requête en annulation de la procédure de certificat intentée contre M. Charkaoui conformément à la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés) — Les journalistes n'ont pas une immunité totale — L'intérêt public supérieur réclame la manifestation de la vérité quant à l'origine de la remise du document secret — Requête rejetée.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — Subpœnas duces tecum signifiés par Adil Charkaoui pour enjoindre aux intervenants de témoigner et de produire le document ultrasecret à la source d'un article publié dans un journal — Les libertés d'expression, dont la liberté de la presse, et les libertés de M. Charkaoui doivent être mises en balance — La liberté de la presse n'est pas absolue — Les journalistes n'ont pas une immunité totale (p. ex. dans le cadre d'enquêtes criminelles) — L'intérêt public en jeu en l'espèce (c.-à-d. la manifestation de la vérité quant à l'origine de la remise) prime sur les autres intérêts.*

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Certificat de sécurité — Subpœnas duces tecum signifiés par Adil Charkaoui aux intervenants dans le cadre d'une requête visant l'annulation de la procédure de certificat engagée contre lui conformément à la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) — L'article publié par les intervenants reposait sur de l'information secrète qui aurait été divulguée par le Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité — Atteinte à l'art. 78 de la LIPR — La fuite a eu une incidence néfaste sur l'administration de la justice — Requête en cassation des subpœnas rejetée.*

*Renseignement de sécurité — Les intervenants ont publié un article qui reposait sur un document contenant de l'information secrète du Service canadien du renseignement de sécurité — La publication de cette information a eu une incidence néfaste sur l'ensemble du système judiciaire et l'administration de la justice et a touché les droits fondamentaux de l'intéressé.*

Il s'agissait d'une requête en cassation de *subpœnas duces tecum* qui ont été signifiés aux intervenants, les journalistes Joël-Denis Bellavance et Gilles Toupin, leur enjoignant de témoigner et de produire un rapport ultrasecret (le document) et tout autre document à la source d'un article publié dans le journal *La Presse*. Des affidavits ont été déposés à l'appui de la requête et M. Bellavance a été interrogé; plusieurs objections ont été soulevées pendant l'interrogatoire. La validité de ces objections était aussi en cause.

The subpœnas were issued in connection with a motion filed by Adil Charkaoui to set aside the certificate proceeding initiated against him under section 77 of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA). This motion was filed following the publication of articles that revealed Mr. Charkaoui had allegedly discussed hijacking a commercial aircraft with someone. The articles were based on the above-mentioned document, which contained top-secret information of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS). Mr. Charkaoui argued that Canada and CSIS leaked the document and that this leak, *inter alia*, brought the administration of justice into disrepute, damaged his reputation and violated the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, sections 7, 9, 10, and paragraphs 11(a),(b) and (c).

Essentially, the interveners objected to any questions that could directly or indirectly identify the human sources who supplied the document and who confirmed that this information was used to obtain a certificate against Mr. Charkaoui.

*Held*, the motion should be dismissed.

As fundamental freedoms such as freedom of expression and freedom of the press had to be weighed against Mr. Charkaoui's freedoms, the relevance of the information requested was not the only criterion to be considered. The information had to be essential to and necessary for the ultimate proceedings, i.e. the best interests of justice had to be at stake. A reading of the questions revealed their nexus with the objectives of the motion (to quash the certificate proceeding) and the motivation behind the content of those questions, which was to ensure that the truth came out. Given the nature of the case and the issues at stake, all of the questions were highly relevant.

The decision to publish the secret information contravened IRPA, section 78 which requires the designated judge to ensure the confidentiality of the information on which the certificate is based. At the same time, the judge must keep the person sufficiently informed through a summary of the evidence and not disclosing any information that is injurious to national security or to the safety of any person. When secret information is disclosed, the judicial system suffers the harmful consequences. The administration of justice is directly affected, and the certificate proceeding suffers the repercussions thereof. The interests of justice are not served in any way by such publication of information. The leak of the document to Mr. Bellavance, the confirmation of the information by a government source and the publication of the information had a deleterious impact on the entire judicial system and the administration of justice, and may have affected Mr. Charkaoui's fundamental rights.

Les subpœnas ont été émis dans le cadre d'une requête soumise par M. Adil Charkaoui pour faire annuler la procédure de certificat engagée contre lui conformément à l'article 77 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (la LIPR). Cette requête a été déposée à la suite de la publication d'articles qui révélaient que M. Charkaoui avait censément discuté avec une personne de la prise de contrôle d'un avion commercial. Les articles reposaient sur le document susmentionné, qui contenait de l'information ultrasecrète du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). M. Charkaoui a soutenu que le Canada et le SCRS étaient à l'origine de la fuite du document et que cette fuite a notamment déconsidéré l'administration de la justice, a porté atteinte à sa réputation et a enfreint les articles 7, 9 et 10 ainsi que les alinéas 11a), b) et c) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Essentiellement, les intervenants s'opposaient à toutes les questions qui pouvaient directement ou indirectement identifier les sources humaines à l'origine de la remise du document et de la confirmation de l'information utilisée pour obtenir un certificat contre M. Charkaoui.

*Jugement* : la requête doit être rejetée.

Comme des libertés fondamentales telles la liberté d'expression et la liberté de la presse et celles dont jouit M. Charkaoui devaient être mises en balance, la pertinence de l'information recherchée n'était pas le seul critère à prendre en considération. L'information devait être essentielle et nécessaire aux fins de la procédure ultime, c.-à-d. que l'intérêt supérieur de la justice devait être en jeu. La lecture des questions permettait de constater le lien qu'elles avaient avec les objectifs de la requête (annuler la procédure de certificat) et la raison d'être du contenu de celles-ci aux fins de la manifestation de la vérité. Compte tenu de la nature du litige et des questions en jeu, toutes les questions avaient un degré élevé de pertinence.

La décision de publier l'information secrète constituait une atteinte à l'article 78 de la LIPR, qui prévoit l'obligation judiciaire de garantir la confidentialité des renseignements à la base du certificat. En même temps, le juge doit informer suffisamment l'intéressé par un résumé de la preuve tout en ne divulguant pas d'information qui porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Lorsqu'il y a divulgation de l'information secrète, le système judiciaire en subit des conséquences néfastes. L'administration de la justice est touchée directement et la procédure de certificat en subit les contrecoups. L'intérêt de la justice n'est aucunement servi par une telle publication d'information. La remise du document à M. Bellavance, la confirmation de l'information par une source gouvernementale et la publication de l'information ont eu une incidence néfaste sur l'ensemble du système judiciaire et l'administration de la justice, et peuvent avoir touché les droits fondamentaux de M. Charkaoui.

The Charter and the principles set out in paragraph 2(b) had to be taken into consideration when ruling on the objections. The press is protected against state interference, but not against all other interference. The fundamental freedoms set out in the Charter do not provide journalists with complete immunity. For example, they do not enjoy special privileges when it comes to criminal investigations.

Communications in some confidential relationships, including journalist-informant, may be protected by privilege on a case-by-case basis. Applying the test set out by John Henry Wigmore in *Evidence in Trials at Common Law*, the third criterion (the relation must be one which in the opinion of the community ought to be sedulously fostered) was not met. The relationship between the source and the journalist forming the basis of the article ran counter to certain social values, such as respect for the laws governing society, respect for the judicial system, the proper functioning of that system and respect for individual rights. The fourth criterion (the injury that would inure to the relation by the disclosure of the communications must be greater than the benefit thereby gained for the correct disposal of litigation) was also not met. It was not shown that removing the confidentiality of the sources would cause permanent injury to the source-journalist relationship outweighing the resulting benefit gained. While the relationship between the sources and Mr. Bellavance would be irrevocably broken, other existing and future source-journalist relationships would not necessarily be broken. In contrast, Mr. Charkaoui was entitled to produce or endeavour to obtain the necessary evidence related to his motion to quash the certificate proceeding for abuse of process. He was trying to show that disclosure of the information in the article is unlawful, abusive, prejudicial and attributable to a government body, and needed journalistic information to demonstrate the provenance of the information and the reasons for this action. He had no other way to produce the evidence he believed was essential to his motion. Upholding the objection and not revealing the information could hinder the case.

In view of the facts and all the issues, the greater public interest demanded that the truth be told as to the origin of the leak of the secret document, its confirmation and the significant impact on the justice system, the administration of justice and Mr. Charkaoui's fundamental rights. That public interest trumped the other interests at stake.

The motion to quash the *subpœnas duces tecum* was dismissed, as were all but one of the objections raised during the examination of Mr. Bellavance.

La Charte et les principes énoncés à l'alinéa 2b) devaient être pris en considération pour statuer sur les objections. La presse est protégée contre l'intervention de l'État et non contre toute autre intervention. Les libertés fondamentales énoncées dans la Charte ne vont pas jusqu'à accorder une immunité totale aux journalistes. Ainsi, ils ne bénéficient pas de privilèges spéciaux dans le cadre d'enquêtes criminelles.

La confidentialité de certaines communications, notamment celles entre journaliste-informateur, peut être protégée par un privilège susceptible d'être reconnu au cas par cas. Appliquant les critères énoncés par John Henry Wigmore dans *Evidence in Trials at Common Law*, le troisième critère (les rapports doivent être de la nature de ceux qui, selon l'opinion de la collectivité, doivent être entretenus assidûment) n'a pas été rempli. Les rapports source-journaliste à la base du reportage allaient à l'encontre de certaines valeurs sociales, dont le respect des lois régissant la société, le respect du système judiciaire, le bon fonctionnement de l'administration de la justice et le respect des droits individuels. En outre, le quatrième critère (le préjudice que subiraient les rapports par la divulgation des communications doit être plus considérable que l'avantage à retenir d'une décision) n'a pas été rempli. On n'a pas démontré que si la confidentialité des sources était levée, il y aurait un préjudice permanent subi par le rapport source-journaliste qui serait plus important que l'avantage qui en résulterait. Même si les rapports entre les sources et M. Bellavance étaient rompus de façon permanente, d'autres rapports source-journaliste actuels et futurs ne seraient pas nécessairement rompus. Par contre, M. Charkaoui avait le droit de produire ou de tenter d'obtenir la preuve nécessaire relative à sa requête en annulation de la procédure de certificat pour abus de procédure. Il tentait de démontrer que le dévoilement de l'information dans le reportage est illégal, fautif, dommageable et attribuable à un organisme gouvernemental, et il avait besoin de l'information journalistique pour démontrer l'origine de l'information et les motifs justifiant un tel geste. Il n'avait pas d'autres moyens à sa disposition pour aller au fond des choses et faire la preuve qu'il considérait essentielle pour les fins de sa requête. Maintenir l'objection et ne pas dévoiler l'information pourrait nuire au bon déroulement de l'instance.

Vu les faits et l'ensemble des enjeux, l'intérêt public supérieur réclamait la manifestation de la vérité quant à l'origine de la remise d'un document secret, sa confirmation, et l'impact important sur le système judiciaire, l'administration de la justice ainsi que sur les droits fondamentaux de M. Charkaoui. Cet intérêt public primait sur les autres intérêts en jeu.

La requête en cassation des *subpœnas duces tecum* a été rejetée, à l'instar de toutes les objections, sauf une, soulevées pendant l'interrogatoire de M. Bellavance.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY  
CONSIDERED

- Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5, ss. 38 (as am. by S.C. 2001, c. 41, ss. 43, 141), 38.01(3) (as enacted *idem*, s. 43), 38.03(3) (as enacted *idem*).
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 2(b), 7, 9, 10, 11(a),(b),(c).
- Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23, s. 19 (as am. by S.C. 1995, c. 5, s. 25(1)(d); 2003, c. 22, s. 224(Z.12)(E)).
- Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 76 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 194; 2005, c. 10, s. 34(1)(o)), 78 (as am. *idem*, s. 34(2)(E)), 79(1), 112(1).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## CONSIDERED:

- Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, [2007] 1 S.C.R. 350; (2007), 276 D.L.R. (4th) 594; 54 Admin. L.R. (4th) 1; 44 C.R. (6th) 1; 152 C.R.R. (2d) 17; 59 Imm. L.R. (3d) 1; 358 N.R. 1; 2007 SCC 9; *R. v. Zeolkowski*, [1989] 1 S.C.R. 1378; (1989), 58 Man. R. (2d) 63; 61 D.L.R. (4th) 725; [1989] 4 W.W.R. 385; 50 C.C.C. (3d) 566; 69 C.R. (3d) 281; 95 N.R. 149; *Cloutier v. The Queen*, [1979] 2 S.C.R. 709; (1979), 99 D.L.R. (3d) 577; 48 C.C.C. (2d) 1; 12 C.R. (3d) 10; 28 N.R. 1; *Edmonton Journal v. Alberta (Attorney General)*, [1989] 2 S.C.R. 1326; (1989), 103 A.R. 321; 64 D.L.R. (4th) 577; [1990] 1 W.W.R. 577; 71 Alta. L.R. (2d) 273; 41 C.P.C. (2d) 109; 45 C.R.R. 1; 102 N.R. 321; *Canadian Broadcasting Corporation v. Lessard*, [1991] 3 R.C.S. 421; (1991), 43 Q.A.C. 161; 67 C.C.C. (3d) 517; 9 C.R. (4th) 133; 7 C.R.R. (2d) 244; 130 N.R. 321; *Senior v. Holdsworth, Ex parte Independent Television News Ltd.*, [1976] 1 Q.B. 23 (C.A.); *Moysa v. Alberta (Labour Relations Board)*, [1989] 1 S.C.R. 1572; (1989), 97 A.R. 368; 60 D.L.R. (4th) 1; 4 W.W.R. 596; 67 Alta. L.R. (2d) 193; 89 CLLC 12,231; 34 C.P.C. (2d) 97; 40 C.R.R. 197; 96 N.R. 70; *R. v. McClure*, [2001] 1 S.C.R. 445; (2001), 195 D.L.R. (4th) 513; 151 C.C.C. (3d) 321; 40 C.R. (5th) 1; 80 C.R.R. (2d) 217; 266 N.R. 275; 142 O.A.C. 201; 2001 SCC 14; *X Ltd. v. Morgan-Grampian (Publishers) Ltd.*, [1991] 1 A.C. 1 (H.L.).

## AUTHORS CITED

- Bellavance, Joël-Denis and Gilles Toupin. "Charkaoui a-t-il discuté d'un attentat?", *La Presse* [Montréal], June 22, 2007, at pp. A2 and A3.

## LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 2b), 7, 9, 10, 11a), b), c).
- Loi canadienne sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 19 (mod. par L.C. 1995, ch. 5, art. 25(1)d); 2003, ch. 22, art. 224(Z.12) (A)).
- Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 38 (mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 43, 141), 38.01(3) (édicte, *idem*, art. 43), 38.03(3) (édicte *idem*).
- Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 76 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 194; 2005, ch. 10, art. 34(1)o)), 78 (mod., *idem*, art. 34(2)(A)), 79(1), 112(1).

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

- Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, [2007] 1 R.C.S. 350; 2007 CSC 9; *R. c. Zeolkowski*, [1989] 1 R.C.S. 1378; *Cloutier c. La Reine*, [1979] 2 R.C.S. 709; *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*, [1989] 2 R.C.S. 1326; *Société Radio-Canada c. Lessard*, [1991] 3 R.C.S. 421; *Senior v. Holdsworth, Ex parte Independent Television News Ltd.*, [1976] 1 Q.B. 23 (C.A.); *Moysa c. Alberta (Labour Relations Board)*, [1989] 1 R.C.S. 1572; *R. c. McClure*, [2001] 1 R.C.S. 445; *X Ltd. v. Morgan-Grampian (Publishers) Ltd.*, [1991] 1 A.C. 1 (H.L.).

## DOCTRINE CITÉE

- Bellavance, Joël-Denis et Gilles Toupin. « Charkaoui a-t-il discuté d'un attentat? », *La Presse* [Montréal], 22 juin 2007, aux pp. A2 et A3.



- Bellavance, Joël-Denis and Gilles Toupin. “Au gouvernement d’agir”, *La Presse* [Montréal], June 22, 2007, at pp. A2 and A3.
- Bellavance, Joël-Denis and Gilles Toupin. “Charkaoui voulait être kamikaze selon le SCRS”, *Le Droit* [Gatineau/Ottawa], June 22, 2007, front page.
- Bellavance, Joël-Denis and Gilles Toupin. “En février, Adil Charkaoui gagnait une bataille”, *Le Droit* [Gatineau/Ottawa], June 22, 2007, at p. 3.
- Bellavance, Joël-Denis and Gilles Toupin. “Les services secrets soupçonnent Charkaoui d’un scénario similaire au ‘onze septembre’”, *Le Droit* [Gatineau/Ottawa], June 22, 2007, at p. 3.
- Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar. *Report of the Events Relating to Maher Arar—Factual Background*, Vol. II, at p. 490, online: <[http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm\\_arar\\_bgv2-eng.pdf](http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_bgv2-eng.pdf)>.
- Noël, André. “Le FBI interroge encore Ressay”, *La Presse* [Montréal], September 25, 2001.
- Professional Code of Ethics for Quebec Journalists*, adopted at the Fédération professionnelle des journalistes du Québec’s general assembly on November 24, 1996, Art. 6, online: <<http://www.fpqj.org/index.php?id=97>>.
- Sopinka J. et al. *The Law of Evidence in Canada*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1999.
- Wigmore, John Henry. *Evidence in Trials at Common Law*, McNaughton Revision, Vol. 8, Boston: Little, Brown & Co., 1961.
- Bellavance, Joël-Denis et Gilles Toupin. « Au gouvernement d’agir », *La Presse* [Montréal], 22 juin 2007, aux p. A2 et A3.
- Bellavance, Joël-Denis et Gilles Toupin. « Charkaoui voulait être kamikaze selon le SCRS », *Le Droit* [Gatineau/Ottawa], 22 juin 2007, page de couverture.
- Bellavance, Joël-Denis et Gilles Toupin. « En février, Adil Charkaoui gagnait une bataille », *Le Droit* [Gatineau/Ottawa], 22 juin 2007, à la p. 3.
- Bellavance, Joël-Denis et Gilles Toupin. « Les services secrets soupçonnent Charkaoui d’un scénario similaire au “onze septembre” », *Le Droit* [Gatineau/Ottawa], 22 juin 2007, à la p. 3.
- Commission d’enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar. *Rapport sur les événements concernant Maher Arar – Les faits*, vol. II, à la p. 537, en ligne : <[http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm\\_arar\\_bgv2-fra.pdf](http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_bgv2-fra.pdf)>.
- Guide de déontologie de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec*, adopté en assemblée générale le 24 novembre 1996, art. 6, en ligne : <<http://www.fpqj.org/index.php?id=deontologiefr>>.
- Noël, André. « Le FBI interroge encore Ressay », *La Presse* [Montréal], 25 septembre 2001.
- Sopinka J. et al. *The Law of Evidence in Canada*, 2<sup>e</sup> éd. Toronto : Butterworths, 1999.
- Wigmore, John Henry. *Evidence in Trials at Common Law*, McNaughton Revision, vol. 8, Boston : Little, Brown & Co., 1961.

MOTION to quash *subpœnas duces tecum* compelling the interveners to testify and to produce top-secret document used as a source for a newspaper article. Motion dismissed.

#### APPEARANCES

*Daniel Roussy* and *Luc Cadieux* for Solicitor General of Canada.

*Daniel Latulippe* for Minister of Citizenship and Immigration.

*Dominique Larochelle* and *Johanne Doyon* for Adil Charkaoui.

*Christian Leblanc* and *Chloé Latulippe* for interveners.

#### SOLICITORS OF RECORD

*Deputy Attorney General of Canada* for Solicitor General of Canada and Minister of Citizenship and Immigration.

REQUÊTE en cassation de *subpœnas duces tecum* enjoignant aux intervenants de témoigner et de produire le document ultrasecret à la source d’un article de journal. Requête rejetée.

#### ONT COMPARU

*Daniel Roussy* et *Luc Cadieux* pour le Solliciteur général du Canada.

*Daniel Latulippe* pour le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration.

*Dominique Larochelle* et *Johanne Doyon* pour Adil Charkaoui.

*Christian Leblanc* et *Chloé Latulippe* pour les intervenants.

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Le sous-procureur général du Canada* pour le Solliciteur général du Canada et le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration.

*Des Longchamps Bourassa Trudeau & LaFrance*, Montréal, and *Doyon & Associés*, Montréal, for Adil Charkaoui.

*Fasken Martineau DuMoulin LLP*, Montréal, for interveners.

*The following is the English version of the reasons for judgment and judgment rendered by*

NOËL J.:

## INTRODUCTION

[1] This is a motion to quash *subpœnas duces tecum* (motion to quash) filed by the interveners, Joël-Denis Bellavance (Mr. Bellavance) and Gilles Toupin (Mr. Toupin) (collectively, the interveners), journalists for the newspaper *La Presse*. *Subpœnas duces tecum* were served on the interveners, compelling them to come testify and bring with them:

(1) A top-secret report entitled “Former Terrorist Training Camps in Afghanistan: Major Sites and Assessment”; and

(2) Any and all other documents of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) used as sources for the article entitled “Charkaoui a-t-il discuté d’un attentat?” (Did Charkaoui discuss an attack?), published in *La Presse* on June 22, 2007.

[2] Owing to the affidavits the interveners submitted in support of the motion, an examination on affidavit of Mr. Bellavance was held, and many objections to the questions were raised. In this case, the Court is called upon to rule on the motion to quash and on the validity of the objections.

[3] The subpœnas were issued in connection with a motion filed by Adil Charkaoui (Mr. Charkaoui) to set aside the certificate proceeding initiated under sections 76 [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 194; 2005, c. 10 s. 34(1)(o)] *et seq.* of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA) against him on May 23, 2003, following the publication of articles in the dailies *La Presse* and *Le Droit* on June 22, 2007. The articles revealed that Mr. Charkaoui had discussed with someone else hijacking a commercial aircraft and crashing it into

*Des Longchamps Bourassa Trudeau & LaFrance*, Montréal, et *Doyon & Associés*, Montréal, pour Adil Charkaoui.

*Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l.*, Montréal, pour les intervenants.

*Voici les motifs du jugement et le jugement rendu en français par*

LE JUGE NOËL :

## INTRODUCTION

[1] Il s’agit d’une requête en cassation de *subpoenas duces tecum* (requête en cassation) présentée par les intervenants, Joël-Denis Bellavance (M. Bellavance) et Gilles Toupin (M. Toupin) (ensemble les intervenants), journalistes au quotidien *La Presse*. Ceux-ci se virent signifier des *subpoenas duces tecum* leur demandant de venir témoigner et d’apporter avec eux :

1) Le rapport dit ultrasecret intitulé : « Former Terrorist Training Camps in Afghanistan: Major Sites and Assessment »; et

2) Tout autre document du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) à la source de l’article portant le titre « Charkaoui a-t-il discuté d’un attentat? » publié dans le journal *La Presse* en date du 22 juin 2007.

[2] Vu les affidavits déposés par les intervenants à l’appui de la requête, l’interrogatoire sur affidavit de M. Bellavance eut lieu et plusieurs objections aux questions furent élevées. En l’espèce, la Cour est appelée à statuer sur la requête en cassation et sur la validité des objections.

[3] Ces subpœnas furent émis dans le cadre de la requête d’Adil Charkaoui (M. Charkaoui) visant l’annulation de la procédure de certificat engagé, conformément au paragraphe 76 [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 194; 2005, ch. 10, art. 34(1)(o)] et suivants de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR), contre lui en date du 23 mai 2003, suite aux articles publiés dans les quotidiens *La Presse* et *Le Droit* en date du 22 juin 2007. Ces articles révélaient que M. Charkaoui avait discuté avec une personne de la prise



a foreign target, according to a plan that was similar to what happened on September 11, 2001. According to the articles, the document entitled “Former Terrorist Training Camps in Afghanistan: Major Sites and Assessment”, dated April 12, 2003, contained top-secret information of the Canadian Security Intelligence Service. Mr. Charkaoui essentially argues that the Canadian government and CSIS leaked the top-secret document; that the leak constitutes interference with the administration of justice, thereby unlawfully and wrongfully interfering with the judicial process; that it compromises the independence and objectivity of the judiciary, thus bringing the administration of justice into disrepute; and that it damages his reputation and constitutes a serious violation of his constitutional rights protected by sections 7, 9 and 10 and paragraphs 11(a),(b) and (c) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44] (the Charter).

[4] To make it easier to read this judgment, I am including hereafter the work plan used in coming to the appropriate determinations:

	<u>Para.</u>
(A) Background.....	5
(B) Case update .....	12
(C) Articles published in <i>La Presse</i> and <i>Le Droit</i> .....	20
(D) Summary of Joël-Denis Bellavance’s testimony.....	28
(E) Positions of the parties:	
I. The interveners .....	43
II. Mr. Charkaoui .....	52
III. The Ministers.....	61
(F) Analysis: .....	62
I. Motion to quash the certificate proceeding for abuse of process arising from the publication of confidential information in daily	

de contrôle d’un avion commercial afin de frapper une cible à l’étranger selon un plan comparable à celui du 11 septembre 2001. Selon ces articles, le document contenait de l’information ultrasecrète du Service canadien du renseignement de sécurité, il avait pour titre « Former Terrorist Training Camps in Afghanistan: Major Sites and Assessment », et il fut finalisé en date du 12 avril 2003. Succinctement, M. Charkaoui soutient que le gouvernement canadien et le SCRS sont à l’origine de la fuite du document ultrasecret, que ladite fuite constitue une entrave à l’administration de la justice créant ainsi une ingérence illégale et illégitime dans le processus judiciaire, qu’elle porte atteinte à l’indépendance judiciaire et à son impartialité déconsidérant ainsi l’administration de la justice et qu’elle porte aussi atteinte à sa réputation en plus de révéler une violation grave de ses droits constitutionnels protégés par les articles 7, 9, 10 et les alinéas 11a),b) et c) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] (La Charte).

[4] Dans le but de faciliter la lecture du présent jugement, j’inclus ci-après le plan de travail suivi pour faire les déterminations appropriées :

	<u>Par.</u>
A) Mise en contexte.....	5
B) Actualisation du dossier .....	12
C) Les articles publiés dans les quotidiens <i>La Presse</i> et <i>Le Droit</i> .....	20
D) Résumé du témoignage du journaliste Joël-Denis Bellavance .....	28
E) La position des parties :	
I. Les intervenants .....	43
II. M. Charkaoui .....	52
III. Les ministres.....	61
F) Analyse : .....	62
I. La requête en annulation de la procédure de certificat pour abus de procédure découlant de la publication d’information confidentielle dans les quotidiens	

newspapers <i>La Presse</i> and <i>Le Droit</i> on June 22, 2007.....	63	<i>La Presse et Le Droit</i> en date du 22 juin 2007.....	63
II. Relevance of the requested information to the motion to quash the certificate proceeding .....	65	II. La pertinence de l'information recherchée aux fins de la requête en annulation de la procédure de certificat.....	65
III. Impact of the publication of the confidential information on the judicial system, the administration of justice, Mr. Charkaoui and the current proceeding .....	76	III. L'impact de la publication de l'information confidentielle sur le système judiciaire, l'administration de la justice, M. Charkaoui et la procédure en cours ...	76
IV. Journalistic decision to publish the information .....	86	IV. La décision journalistique de publier l'information .....	86
V. The Charter, freedom of expression, freedom of the press and our democratic system .....	91	V. La Charte, la liberté d'expression, la liberté de la presse et notre régime démocratique.....	91
VI. Compellability of journalists as witnesses and application of the Wigmore tests .....	98	VI. La contraignabilité des journalistes comme témoins et l'application des critères Wigmore .....	98
VII. Decisions concerning the objections to the questions .....	118	VII. Les décisions concernant les objections aux questions .....	118
(G) Conclusion .....	128	G) Conclusion .....	128
(H) Costs .....	129	H) Les dépens .....	129
	<u>Page</u>		<u>Page</u>
(I) Judgment.....	46	I) Le jugement .....	46
- Annex A: Summary of additional evidence following publication of features in daily newspapers <i>La Presse</i> and <i>Le Droit</i> on June 22, 2007.....	47	- Annexe A : Résumé de preuve additionnel suite à la publication des reportages dans les quotidiens <i>La Presse</i> et <i>Le Droit</i> en date du 22 juin 2007 .....	47
- Annex B: List of questions with reasons for objection and summary of decision .....	51	- Annexe B : Liste des questions avec motifs de l'objection et sommaire de la décision .....	55
- Annex C: Article 6 of the <i>Professional Code of Ethics for Quebec Journalists</i> , regarding journalists' sources.....	59	- Annexe C : Article 6 du <i>Guide de déontologie de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec</i> traitant de source journalistique.....	59

(A) Background

[5] As mentioned above, the journalists signed affidavits in support of the motion to quash the subpoenas. One of the journalists, Mr. Bellavance, gave testimony on examination by counsel for Mr. Charkaoui. The parties agreed that Mr. Toupin would testify afterwards. They suggested that the examination on affidavit be a public

A) Mise en contexte

[5] Comme je l'ai mentionné auparavant, aux fins de la requête en cassation des subpoenas, les journalistes signèrent des affidavits à l'appui de cette requête. L'un des journalistes, M. Bellavance, témoigna en réponse à l'interrogatoire des avocates de M. Charkaoui. Les parties se sont entendues pour que M. Toupin témoigne

hearing before a judge owing to the principles involved and objections arising from the questions. The parties were authorized to proceed this way, and, as a result, a number of objections were raised; a few of them were resolved during the examination on affidavit and some others were taken under advisement. In this judgment, I am ruling on the objections while taking the principles involved into consideration. The motion to quash the *subpœnas* has now become a forum for dealing with the objections arising from the examination on affidavit of Mr. Bellavance for the purposes of evidence for the principal motion. The order to be made will rule on the motion to quash the *subpœnas duces tecum* and on the objections.

[6] The certificate proceeding was initiated against Mr. Charkaoui in late May 2003, and he was imprisoned until February 17, 2005, when he was released with preventive conditions. Although the conditions have been amended a number of times, several of them are still in effect today.

[7] Still no determination has been made as to whether the certificate is reasonable. There are many reasons for this state of affairs: the numerous legal proceedings to which this case gave rise, the applications for protection made under subsection 112(1) of the IRPA and the suspension of the certificate proceeding (see subsections 79(1) *et seq.* of the IRPA).

[8] Since the beginning of the proceedings in May 2003, the Court has reviewed and examined the case on a number of occasions. With a view to keeping Mr. Charkaoui reasonably informed of the circumstances giving rise to the certificate and without disclosing anything that might, under the IRPA, be injurious to national security or to the safety of any person, the Court has provided him with a few summaries of the evidence. The information reported in the press was inserted at paragraph 35 of a summary dated May 23, 2003, and was general enough in nature, ensuring it would not be injurious to national security or to the safety of any person. Since the information has become public, in this judgment the Court intends to issue a new summary in order to keep Mr. Charkaoui reasonably informed in the wake of the June 22, 2007 article.

par la suite. Elles ont suggéré que l'interrogatoire sur affidavit ait lieu en audience publique devant le juge étant donné les principes en jeu et les objections qui résulteraient des questions. Cette façon de procéder fut autorisée et, en conséquence, plusieurs objections furent élevées, un certain nombre d'entre elles furent réglées au cours de l'interrogatoire sur affidavit et d'autres furent prises sous réserve. Dans le présent jugement, je statue sur les objections tout en tenant compte des principes en jeu. La requête en cassation des *subpœnas* est maintenant devenue un forum traitant des objections découlant de l'interrogatoire sur affidavit du journaliste, M. Bellavance, pour fin de preuve sur la requête principale. L'ordonnance à être rendue décidera de la requête en cassation des *subpœnas duces tecum* ainsi que des objections.

[6] La procédure de certificat fut engagée à l'égard de M. Charkaoui à la fin mai 2003 et il fut emprisonné jusqu'au 17 février 2005, date à laquelle il fut libéré sous conditions préventives; si celles-ci ont bien fait l'objet de plusieurs modifications, plusieurs d'entre elles demeurent toujours en vigueur à ce jour.

[7] Il n'a toujours pas été statué sur la question du caractère raisonnable du certificat. Les raisons de cet état de choses sont multiples : les nombreux recours judiciaires auxquels ont donné lieu cette procédure, les demandes de protection faites aux termes du paragraphe 112(1) de la LIPR et la suspension de la procédure de certificat (voir le paragraphe 79(1) et suivants de la LIPR).

[8] Depuis le début des procédures en mai 2003, la Cour a étudié et examiné le dossier à plusieurs reprises. Tout en voulant informer suffisamment M. Charkaoui des circonstances ayant donné lieu au certificat et en ne dévoilant aucun élément qui pourrait porter atteinte, aux termes de la LIPR, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui, la Cour lui a remis quelques résumés de la preuve. L'information faisant l'objet des reportages avait été insérée dans un résumé au paragraphe 35 en date du 23 mai 2003, de façon générale, dans le but de ne pas porter atteinte à la sécurité nationale ou la sécurité d'autrui. Étant donné que l'information est devenue publique, la Cour entend dans le présent jugement émettre un nouveau résumé et ce, dans le but de pouvoir informer adéquatement M. Charkaoui, suite au reportage du 22 juin 2007.

[9] As provided for in the IRPA, the designated judge “shall ensure” the confidentiality of the information on which the certificate proceeding is based (see paragraph 78(b)). The judge may not disclose information if it would be injurious to national security or to the safety of any person. If the judge concludes that the information is relevant to the person concerned, but the Ministers are of the opinion that its disclosure would be injurious to national security or to the safety of any person, they may request that the information not be part of the Court’s record (see paragraph 78(f) [as am. by S.C. 2005, c. 10, s. 34(2)(E)] of the IRPA). Basically, Parliament compels the judge to protect and “ensure” the confidentiality of information on which the certificate is based and keep the person concerned reasonably informed through the summary of evidence. This is a delicate procedure that requires in-depth knowledge of the case and issues.

[10] This is a unique procedure in and of itself, requiring the designated judge to constantly ensure compliance with the legislative component. This goes beyond classic procedures that are usually followed.

[11] The information in the newspaper articles is secret, and few people in the government have the clearance to receive this kind of information. Without going into detail, the information’s very existence tells the person concerned a lot. The information concerns two people conversing about hijacking an aircraft in order to strike a target in Europe. This information is private, its contents are worrisome and it is classified for obvious reasons which need not be dealt with further in this judgment. In accordance with the obligations imposed by Parliament, this information, in detailed form, could not have been part of a summary of evidence. At most, it could have been conveyed only in general terms, which was done on May 23, 2003, in the summary of evidence, at paragraph 35.

#### (B) Case update

[12] When the Court learned of the *La Presse* articles, it held a hearing by teleconference with counsel for the parties. The objective was to express the Court’s concern over the publication, determine whether the information came from a document in the Court’s confidential record

[9] Comme le prévoit la LIPR, le juge désigné doit « garantir » la confidentialité des renseignements à la base de la procédure de certificat (voir l’alinéa 78b)). Il ne peut pas dévoiler de l’information qui porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui. Si le juge conclut que l’information est pertinente pour l’intéressé, mais que les ministres considèrent que la divulgation de celle-ci porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celle d’autrui, ces derniers peuvent demander le retrait de l’information du dossier de la Cour (voir l’alinéa 78f) [mod. par L.C. 2005, ch. 10, art. 34(2)(A)] de la LIPR). Bref, le législateur a imposé au juge désigné l’obligation de protéger et de « garantir » la confidentialité de l’information à la base du certificat tout en lui demandant d’informer de façon suffisante par le résumé de la preuve l’intéressé. Cette procédure est délicate et elle exige une excellente connaissance du dossier et des enjeux.

[10] Cette procédure est unique en soi et exige de la part du juge désigné le souci constant de s’assurer que le volet législatif soit respecté. Cela va au-delà des procédures classiques suivies normalement.

[11] L’information révélée dans les articles des quotidiens est secrète et peu de gens dans l’appareil gouvernemental sont accrédités pour recevoir ce genre d’information. Sans aller dans les détails, celle-ci de par son existence informe beaucoup la personne connaissante. Cette information relate une conversation entre deux personnes où l’on discute de la prise forcée d’un avion pour un objectif de frappe en Europe. Cette information est privée, son contenu est préoccupant et ce genre d’information est classifié pour des raisons évidentes qui n’ont pas à être exposées plus amplement dans le présent jugement. Selon les obligations imposées par le législateur, cette information, sous forme détaillée, n’aurait pas pu faire partie d’un résumé de la preuve. Au plus, elle ne pouvait être relatée que de façon générale, ce qui fut fait le 23 mai 2003 dans le résumé de la preuve, au paragraphe 35.

#### B) Actualisation du dossier

[12] Dès que la Cour a pris connaissance des articles du quotidien *La Presse*, elle tint une audience par conférence téléphonique à laquelle ont participé les avocats des parties. L’objectif était de faire connaître l’inquiétude de la Cour suite à cette publication, de

and indicate that the Court was obligated to “ensure” the confidentiality of the information, in keeping with paragraph 78(b) of the IRPA. On June 29, 2007, counsel for the Ministers asked that a hearing be held without Mr. Charkaoui or his counsel, in accordance with paragraph 78(e) [as am. by S.C. 2005, c. 10, s. 34(2)(E)] of the IRPA. The Court granted the request, taking Mr. Charkaoui’s objection into account. Following the *ex parte* hearing on July 5, 2007, the Court decided to provide Mr. Charkaoui with more information. The summary of additional evidence was prepared. The Court held another hearing via teleconference and read the summary to counsel, with Mr. Charkaoui in attendance. After the summary was read, Mr. Charkaoui’s counsel asked for and were granted a recess. After the recess, counsel asked that the summary of evidence not be entered into the record, the reason being that Mr. Charkaoui had suffered considerable damage to his reputation following the publication of the articles and that making the summary of evidence public would aggravate the situation. The Ministers objected to this request on the ground that Mr. Charkaoui had always maintained that the procedure followed had never given him access to sufficient information and that this new position contradicted what he had always maintained. The Court took Mr. Charkaoui’s request under advisement.

[13] Given the state of the case so far; the motion to set aside Mr. Charkaoui’s certificate proceeding; the motion to quash the subpoenas served on the journalists, Mr. Bellavance and Mr. Toupin; the interpretation of the information on which the newspaper articles are based; the situation arising from the publication of the information involving Mr. Charkaoui on June 22, 2007; the undersigned’s obligation to keep Mr. Charkaoui reasonably informed; and the fact that Mr. Charkaoui and his counsel are aware of the information, the Court concludes that the summary of additional evidence must be officially entered into the Court’s public record.

[14] Briefly, the summary reveals the following information:

- At an *ex parte* hearing lasting about two and a half hours on July 5, 2007, counsel for the Ministers summoned two people to testify. The first witness testified about CSIS’ internal investigation (it is public knowledge

vérifier si ladite information provenait d’un document faisant partie du dossier confidentiel de la Cour et d’indiquer que la Cour avait l’obligation de « garantir » la confidentialité de l’information selon l’alinéa 78b) de la LIPR. Par la suite, le 29 juin 2007, les avocats des ministres demandèrent la tenue d’une audience en l’absence de M. Charkaoui et de ses avocates, conformément à l’alinéa 78e) [mod. par L.C. 2005, ch. 10, art. 34(2)(A)] de la LIPR; la Cour l’a accordée, tout en tenant compte de l’objection de M. Charkaoui. Suite à l’audition *ex parte* du 5 juillet 2007, la Cour décida d’informer plus amplement M. Charkaoui. Le résumé de la preuve supplémentaire fut préparé. La Cour présida à nouveau une audience par conférence téléphonique et fit alors lecture du résumé aux avocats en présence de M. Charkaoui. Suite à cette lecture, une pause fut requise par les avocates de M. Charkaoui. Au retour de la pause, il fut demandé que ne soit pas déposé le résumé de la preuve, la raison étant que M. Charkaoui avait subi un dommage considérable suite à la publication des articles et que le dépôt public du résumé de la preuve empirerait la situation. Les ministres s’opposèrent à cette demande au motif que M. Charkaoui avait toujours fait valoir que la procédure suivie ne lui avait pas donné accès à suffisamment d’information et que la présente position va à l’encontre de ce qu’il a toujours plaidé. La Cour prit en délibéré la demande de M. Charkaoui.

[13] Vu l’état de l’affaire à ce jour, la requête en annulation de la procédure de certificat de M. Charkaoui, la requête en cassation des subpoenas signifiées aux journalistes Bellavance et Toupin, la compréhension de l’information à la base des articles de journaux, la situation créée par la publication de l’information impliquant M. Charkaoui le 22 juin 2007, l’obligation du soussigné de fournir à M. Charkaoui des informations suffisantes, et le fait que M. Charkaoui et ses avocates sont au courant de l’information, la Cour conclut que le résumé de la preuve supplémentaire doit être officiellement versé au dossier public de la Cour.

[14] Sommairement, le résumé dévoile les éléments suivants :

- Lors d’une audience *ex parte* d’environ deux heures et demie le 5 juillet 2007, les procureurs des ministres ont cité à témoigner deux personnes. Le premier témoin a déposé quant à l’enquête interne du SCRS (depuis, il est

that police and administrative investigations have since been launched). The second witness testified about his or her knowledge of the secret document filed in Court;

- In my view, the Court's primary objective is to give Mr. Charkaoui as much information as possible to give him an opportunity to respond to the allegations against him;

- The Court can now confirm the existence and contents of the document on which the news articles were based, but adds that the document is not part of the evidence before the Court. However, the Court has unproven information concerning Mr. Charkaoui to the effect that, at a meeting in June 2000, he discussed with two people hijacking a commercial aircraft for violent purposes. General information in this regard is already included in the summary of evidence of May 23, 2003, at paragraph 35. In addition, the Court has unproven information to the effect that Mr. Charkaoui allegedly went to Afghanistan in early 1998 to take military and religious training at camp Khalden.

[15] The summary of additional evidence is reproduced in its entirety in Annex A to this judgment. As a separate point, following a request by the Court, counsel for the journalists agreed to provide the Court with the copy of the document on which the articles published in *La Presse* and *Le Droit* are based, entitled "Former Terrorist Training Camps in Afghanistan: Major Sites and Assessment". The document was given to the Registry for designated proceedings in a brown envelope to be opened only by myself, which was done in the presence of counsel for the Ministers at the *ex parte* hearing on November 14, 2007. The Court treated the document as if it were top secret, as indicated in the articles, pursuant to paragraph 78(b) of the IRPA.

[16] Through his counsel, Mr. Charkaoui submitted that, since the document had been mentioned in the newspaper articles, it was part of the public domain and therefore should be disclosed. In the alternative, they asked the Court to answer the following questions as part of the motion to set aside the certificate proceeding:

de notoriété publique qu'il y a une enquête policière et administrative en cours). Le deuxième témoin a témoigné au sujet de sa connaissance du dossier secret déposé à la Cour;

- La Cour est d'avis que son objectif premier est de donner à M. Charkaoui le plus d'information possible afin de lui permettre de répondre aux allégations portées contre lui;

- La Cour confirme maintenant l'existence et la teneur du document à la base des reportages mais ajoute que ce document ne fait pas partie de la preuve devant la Cour. Toutefois, la Cour a en sa possession des renseignements non prouvés concernant M. Charkaoui. L'information est à l'effet que M. Charkaoui, lors d'une rencontre en juin 2000, a discuté en présence de deux personnes de la prise de contrôle d'un avion commercial à des fins agressives. Cette information fait déjà partie, de façon générale, du résumé de la preuve du 23 mai 2003, au paragraphe 35. En plus, la Cour informe qu'elle a en sa possession des renseignements non prouvés à l'effet que M. Charkaoui se serait rendu en Afghanistan au début de 1998 pour y suivre un stage militaire et une formation théologique au camp Khalden.

[15] Le résumé de la preuve supplémentaire est reproduit intégralement à l'annexe A du présent jugement. Dans un autre ordre d'idées, suite à une demande de la Cour, l'avocat des journalistes accepta de remettre à la Cour la copie du document à la base des reportages publiés dans les quotidiens *La Presse* et *Le Droit* intitulé : « Former Terrorist Training Camps in Afghanistan: Major Sites and Assessment ». Ce document fut remis au greffe des procédures désignées dans une enveloppe brune qui ne devait être ouverte que par le soussigné, ce qui fut fait en présence des avocats des ministres lors de l'audition *ex parte* du 14 novembre 2007. La Cour traita le document comme s'il était ultrasecret, tel que le mentionnait les articles, le tout selon l'alinéa 78b) de la LIPR.

[16] Par l'entremise de ses avocates, M. Charkaoui a fait valoir qu'étant donné que le document était mentionné dans les articles de journaux, celui-ci faisait partie du domaine public et qu'à ce titre, il devrait être communiqué. Subsidiairement, elles ont demandé à la Cour de répondre aux questions suivantes aux fins de la requête en annulation de la procédure de certificat :



- |   |   |
|---|---|
| (1) Was the document top secret when it was leaked and made public by <i>La Presse</i> ?        | 1) Est-ce que le document était ultra confidentiel au moment de la fuite et de la divulgation par <i>La Presse</i> au public? |
| (2) Had the document been declassified when it was leaked and made public by <i>La Presse</i> ? | 2) Est-ce que le document avait été déclassifié au moment de la fuite et de la divulgation par <i>La Presse</i> au public?    |
| (3) Is CSIS the source of the document?   | 3) Est-ce que le document émane du SCRS?  |
| (4) Should the document not have been disclosed, in accordance with the Act?                    | 4) Est-ce que le document n'aurait pas dû être divulgué selon la Loi?   |
| (5) What is the name, title and function of the document's author?                              | 5) Quel est le nom, le titre et la fonction de l'auteur du document?  |
| (6) What is the name, title and function of the source and recipient of the document?           | 6) Quel est le nom, le titre et la fonction de l'expéditeur et du destinataire du document?                                   |
| (7) What was the goal (objective) of the document?  | 7) Quel était le but (l'objectif) du document?  |

[17] According to public arguments on October 25, 2007 and submissions dated September 7, 2007, it seems the Ministers agreed with the procedure for handing over the document through the Registry for designated proceedings, subsequently submitting it to the Court and opening the envelope in the presence of counsel for the Ministers. However, the Court notes that, according to a letter dated September 21, 2007 from the Ministers' counsel, the Attorney General of Canada had been notified, in accordance with subsection 38.01(3) [as enacted by S.C. 2001, c. 41, s. 43] of the *Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5 (Evidence Act) concerning the information related to Mr. Charkaoui's certificate proceeding. The Court has held the hearings since that date. Under subsection 38.03(3) [as enacted *idem*] of the Evidence Act, the Attorney General is required to provide a written decision within 10 days after the day on which he first received the notice. No decision was received. On November 25, 2007, counsel for the Ministers informed the Court that, since the document was being treated confidentially in accordance with section 78 of the IRPA, the notice to the Attorney General of Canada would be withdrawn.

[18] After reading, in the presence of counsel for the Ministers, the contents of the envelope, that is, the

[17] Vu les débats publics du 25 octobre 2007 et les observations en date du 7 septembre 2007, il semble que les ministres étaient en accord avec la procédure de remise de document par l'entremise du greffe des procédures désignées et la remise à la Cour par la suite et l'ouverture de l'enveloppe en présence des avocats des ministres. Toutefois, la Cour prend note de l'information contenue dans une lettre en date du 21 septembre 2007 provenant des avocats des ministres selon laquelle un avis avait été donné au procureur général du Canada, le tout conformément au paragraphe 38.01(3) [édicte par L.C. 2001, ch. 41, art. 43] de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5 (Loi sur la preuve), concernant les renseignements touchant le dossier de procédure de certificat de M. Charkaoui. Depuis cette date, la Cour a présidé les audiences. Le paragraphe 38.03(3) [édicte, *idem*] de la Loi sur la preuve demande au procureur général de notifier par écrit sa décision dans les 10 jours suivant la réception de l'avis. Aucune notification n'a été reçue. Le 25 novembre 2007, les procureurs des ministres informèrent la Cour que, dans la mesure où le document était traité de façon confidentielle conformément à l'article 78 de la LIPR, l'avis envoyé au procureur général du Canada serait retiré.

[18] Ayant maintenant pris connaissance, en présence des avocats des ministres, du contenu de l'enveloppe,

document on which the June 22, 2007 articles are based, the Court is ready to respond to Mr. Charkaoui's attorneys' questions, while taking into account its obligation not to disclose information that would be injurious to national security or to the safety of any person. In light of the exceptional nature of this case, however, special attention needs to be paid to the public interest, the judicial system, the administration of justice and Mr. Charkaoui's rights. All the issues at stake must therefore be weighed in providing reasonable answers to the questions. First of all, the document cannot be disclosed. It is a protected document and is described in the definition of "information" in section 76 of the IRPA, which reads as follows:

**76. ...**

"information" means security or criminal intelligence information and information that is obtained in confidence from a source in Canada, from the government of a foreign state, from an international organization of states or from an institution of either of them.

[19] The document discusses many topics and mentions a number of people. The information concerning Mr. Charkaoui is disclosed in this judgment. The answers to Mr. Charkaoui's questions are as follows:

Table 1—Mr. Charkaoui's questions and answers [to his questions]

1. Was the document top secret when it was leaked and made public by *La Presse*?

No, the document was secret when the newspaper articles were published on June 22, 2007, and it is still secret. It discusses many topics and people, as well as Mr. Charkaoui, albeit briefly.

2. Had the document been declassified when it was leaked and made public by *La Presse*?

The answer to the first question answers this one.

soit le document à la base des articles de journaux publiés le 22 juin 2007, la Cour est prête à répondre aux questions des avocates de M. Charkaoui tout en tenant compte de son obligation de ne pas dévoiler des informations qui porteraient atteinte à la sécurité nationale ou celle d'autrui. Toutefois, vu la nature particulière du présent dossier, il est nécessaire de porter une attention particulière à l'intérêt public, au système judiciaire, à l'administration de la justice et aux droits de M. Charkaoui. Il doit donc y avoir une mise en balance de tous les intérêts en jeu afin de répondre adéquatement aux questions. À titre de préambule, le document dans son ensemble ne peut pas être dévoilé. Il est un document protégé et est visé par la définition « renseignements », de l'article 76 de la LIPR, qui se lit ainsi :

**76. [...]**

« renseignements » Les renseignements en matière de sécurité ou de criminalité et ceux obtenus, sous le sceau du secret, de source canadienne ou du gouvernement d'un État étranger, d'une organisation internationale mise sur pied par des États ou de l'un de leurs organismes.

[19] Le document aborde de nombreux sujets et mentionne plusieurs personnes. L'information concernant M. Charkaoui est dévoilée dans le cadre du présent jugement. Les réponses aux questions de M. Charkaoui sont les suivantes :

Tableau 1—Questions et réponses [aux questions] de M. Charkaoui

1. Est-ce que le document était ultra confidentiel au moment de la fuite et de la divulgation par *La Presse* au public?

Non, le document est secret (« secret ») au moment de la publication des articles de journaux en date du 22 juin 2007 et il l'est toujours. Il aborde de nombreux sujets et personnes et très brièvement M. Charkaoui;

2. Est-ce que le document avait été déclassifié au moment de la fuite et de la divulgation par *La Presse* au public?

La réponse à la question 1 répond à celle-ci.

3. Is CSIS the source of the document?

Yes, the document is from CSIS's Intelligence Assessment Branch, formerly known as Research, Analysis and Production.

4. Should the document not have been disclosed, in accordance with the Act?

Information gathered by CSIS as part of its duties and functions can be disclosed only in accordance with section 19 [as am. by S.C. 1995, c. 5, s. 25(1)(d); 2003, c. 22, s. 224(Z.12)(E)] of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23. In addition, according to sections 76 *et seq.* of the IRPA, the information could not be disclosed.

5. What is the name, title and function of the document's author?

There is no author indicated on the document, except that there is a reference to CSIS's Intelligence Assessment Branch.

6. What is the name, title and function of the source and recipient of the document?

CSIS sent the information and analysis document to several Government of Canada departments and a number of national and international agencies in the intelligence community, which are all cleared to receive this type of document.

7. What was the goal (objective) of the document?

It is an information and analysis document that discusses a form of threat to Canada at a certain point in time. A few training camps in Afghanistan are identified. Many people are mentioned. Mr. Charkaoui is mentioned in text referring to certain training camps. Most of the document deals with other topics and/or people.

(C) Articles published in *La Presse* and *Le Droit*

3. Est-ce que le document émane du SCRS?

Oui, le document émane de la direction de l'évaluation du renseignement du SCRS, anciennement connue sous le nom Recherche, analyse et production.

4. Est-ce que le document n'aurait pas dû être divulgué selon la Loi?

Les informations que recueille le Service dans l'exercice de ses fonctions ne peuvent être communiquées qu'en conformité avec l'article 19 [mod. par L.C. 1995, ch. 5, art. 25(1)d); 2003, ch. 22, art. 224(Z.12)(A)] de la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), c. C-23. De plus, selon les articles 76 et suivants de la LIPR, l'information ne pouvait pas être divulguée.

5. Quel est le nom, le titre et la fonction de l'auteur du document?

Il n'y a pas d'auteur inscrit sur le document, sauf une référence à la direction de l'évaluation du renseignement du SCRS.

6. Quel est le nom, le titre et la fonction de l'expéditeur et du destinataire du document?

Le document d'information et d'analyse a été envoyé par le SCRS à plusieurs ministères du gouvernement du Canada et plusieurs agences nationales et internationales de la communauté du renseignement, tous accrédités pour recevoir ce genre de document.

7. Quel était le but (l'objectif) du document?

Il s'agit d'un document d'information et d'analyse qui fait état d'une certaine forme de menace contre le Canada à un certain moment dans le temps. On identifie certains camps d'entraînement en Afghanistan. On y mentionne plusieurs personnes. M. Charkaoui est mentionné dans le texte en référence à certains camps d'entraînement. La très grande majorité du document aborde d'autres sujets et/ou personnes

C) Les articles publiés dans les quotidiens *La Presse* et *Le Droit*

[20] On Friday, June 22, 2007, the newspapers *La Presse* and *Le Droit* gave front-page coverage to two articles entitled:

- “Charkaoui a-t-il discuté d’un attentat?” (Did Charkaoui discuss an attack?) and “Au gouvernement d’agir” (It’s up to government to act) on pages A2 and A3 of *La Presse*.

- “Charkaoui voulait être kamikaze selon le SCRS” (CSIS: Charkaoui wanted to be a suicide attacker) on the front page of *Le Droit* and, on a full page 3 “Les services secrets soupçonnent Charkaoui d’un scénario similaire au ‘onze septembre’” (Spy agency suspects Charkaoui of plot similar to September 11) and “En février, Adil Charkaoui gagnait une bataille” (Adil Charkaoui won battle in February).

[21] These articles were written jointly by *La Presse* journalists Joël-Denis Bellavance and Gilles Toupin.

[22] The articles report that on June 25, 2000, Hashim Tahir, who had spent six months in Pakistan in 1999, had a conversation with Mr. Charkaoui and that they allegedly discussed a terrorist attack by hijacking an aircraft flying from Montréal to an unknown foreign destination, possibly in Europe, with a plan that was similar to the one involving multiple terrorist attacks on September 11, 2001.

[23] This [TRANSLATION] “top-secret” information, according to the journalists, was based on a CSIS document entitled “Former Terrorist Training Camps in Afghanistan: Major Sites and Assessment”, dated April 12, 2003. It was provided by an anonymous source. The information in the document, which has not been proven in court, was used by the Canadian authorities to obtain from a Federal Court judge a security certificate naming Mr. Charkaoui, according to a [TRANSLATION] “government source”.

[24] The document also indicates that Mr. Charkaoui trained at two Afghan terrorist camps in 1998, camps Khalden and Derunia, both under the control of Al-Qaida. According to the journalists, the confidential

[20] Le vendredi, 22 juin 2007, les journaux *La Presse* et *Le Droit* publiaient avec éclat, deux articles sous les titres :

- Pour *La Presse* en page A2 et A3, « Charkaoui a-t-il discuté d’un attentat? » et « Au gouvernement d’agir ».

- Pour *Le Droit* à la une « Charkaoui voulait être kamikaze selon le SCRS » et à l’intérieur en page 3 complète « Les services secrets soupçonnent Charkaoui d’un scénario similaire au “onze septembre” » et « En février, Adil Charkaoui gagnait une bataille »;

[21] Ces articles furent écrits conjointement par les journalistes de *La Presse*, Joël-Denis Bellavance et Gilles Toupin.

[22] On y révélait au grand public que le 25 juin 2000, un dénommé Hashim Tahir, qui avait séjourné pendant six mois au Pakistan en 1999, avait eu une conversation avec M. Charkaoui et ils auraient discuté d’un attentat terroriste en prenant possession d’un avion en partance de Montréal vers une destination inconnue à l’étranger, possiblement en Europe, selon un *modus operandi* comparable à celui qui a été utilisé lors des multiples attentats terroristes du 11 septembre 2001.

[23] Ces informations ultrasecrètes selon les journalistes, provenaient d’un document du SCRS portant le titre : « Former Terrorist Training Camps in Afghanistan: Major Sites and Assessment » finalisé le 12 avril 2003. Il fut remis par une source confidentielle. Les informations dévoilées, qui n’avaient pas été prouvées devant les tribunaux, avaient été utilisées par les autorités canadiennes pour obtenir d’un juge de la Cour fédérale la délivrance d’un certificat de sécurité visant M. Charkaoui, selon une « source gouvernementale ».

[24] Il était aussi mentionné que M. Charkaoui s’était entraîné dans deux camps terroristes Afghans en 1998, soit ceux de Khalden et Derunia sous le contrôle d’Al-Qaida. Selon les journalistes, le document confidentiel à la base

information used as a basis for the published articles provides an overview of the terrorist training camps based on information obtained from intelligence agencies in the U.S., Great Britain, New Zealand, Australia and Canada.

[25] In the articles, Mr. Charkaoui vehemently and categorically denied the information, adding that it seriously damaged his reputation. According to him, the leak, in breach of the rules of the Federal Court and the Information Commissioner, shows that CSIS is plugging gaps to draw attention away from its incompetence and the initial error it made in launching an investigation into his activities.

[26] The other article that was published is limited to a summary of the Supreme Court's decision in *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, [2007] 1 S.C.R. 350. This decision determined that the certificate procedure was unconstitutional because the evidence heard while the person concerned was not present had not been adequately challenged. Section 7 of the Charter had therefore been infringed. In conclusion, the article states that it was now up to the government to respond to the Supreme Court's decision.

[27] The evidence shows that the contents of these articles were repeatedly reported by many press agencies, in both official languages.

#### (D) Summary of Joël-Denis Bellavance's testimony

[28] As mentioned above, Joël-Denis Bellavance and Gilles Toupin drafted articles published in *La Presse* and *Le Droit* on June 22, 2007. Mr. Bellavance testified. I will summarize what he has testified so far. Mr. Toupin's testimony will be heard when the hearing resumes, after the parties come to an agreement.

[29] The titles "Charkaoui a-t-il discuté d'un attentat?", *La Presse* and "Charkaoui voulait être un kamikaze selon le SCRS", *Le Droit* were not thought up by the journalists, but rather by the dailies' News Desk Editor.

de l'information dévoilée brosse un portrait des anciens camps d'entraînement terroriste à partir d'informations obtenues par les agences de renseignements des États-Unis, de la Grande Bretagne, de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie et du Canada.

[25] Pour sa part, dans ces mêmes articles, M. Charkaoui nia de façon véhémente et catégorique cette information, ajoutant qu'elle portait une atteinte grave à sa réputation. Pour lui, cette fuite en dehors des règles d'usage de la Cour fédérale et de la Commission d'accès à l'information, démontre que le SCRS est en train de colmater les brèches pour occulter son incompétence et l'erreur commise depuis le début par l'ouverture d'une enquête le visant.

[26] L'autre article publié se borne à résumer la décision de la Cour suprême dans *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, [2007] 1 R.C.S. 350. On se rappellera que cette décision avait déclaré inconstitutionnelle la procédure de certificat dû au fait que la preuve entendue hors la présence de la personne intéressée n'était pas testée de façon adéquate, il y avait donc violation de l'article 7 de la Charte. En conclusion, l'article disait que le gouvernement devait maintenant répondre à la décision de la Cour suprême.

[27] La preuve révèle que le contenu de ces articles fut repris par de nombreux organismes de presse dans les deux langues à maintes reprises.

#### D) Résumé du témoignage du journaliste Joël-Denis Bellavance

[28] Comme on l'a mentionné plus haut, Joël-Denis Bellavance et Gilles Toupin ont rédigé les articles publiés dans *La Presse* et *Le Droit* le 22 juin 2007. M. Bellavance a témoigné. Je résume son témoignage en date de ce jour. Le témoignage de M. Toupin suivra lors de la reprise de l'audition suite à une entente entre les parties.

[29] Les titres « Charkaoui a-t-il discuté d'un attentat? », *La Presse* et « Charkaoui voulait être un kamikaze selon le SCRS », *Le Droit* ne sont pas la création des journalistes mais plutôt celle du chef de pupitre des quotidiens.

[30] Mr. Bellavance has 17 years of experience in journalism. He has worked for the Canadian Press, *Le Droit* and *Le Soleil* and has been a journalist at *La Presse* since September 2001.

[31] There are no policies or guidelines concerning anonymity and how to treat sources at *La Presse*.

[32] In general, at *La Presse* and other newspapers, when journalists make a commitment to a source to protect his or her identity, they honour to it [TRANSLATION] “to the bitter end”.

[33] Mr. Bellavance was aware of article 6 “Protection of sources and journalistic material” of the *Professional Code of Ethics for Quebec Journalists* and adhered to the rules when he spoke with his sources. Article 6 of the Code is included in Annex C of these reasons.

[34] The journalists relied on both human and documentary sources for their reporting. The newspaper article states that it is based on [TRANSLATION] “human sources”.

[35] According to Mr. Bellavance, the sources are confidential because he promised them he would protect their identities, and this promise was made [TRANSLATION] “formally, solemnly and unequivocally”. The promise was given at the request of the sources. Although the sources’ potential concerns were not discussed, it was [TRANSLATION] “obvious” to the journalist, in light of the person concerned, that the source did not have to explain why he or she wanted to remain anonymous. [TRANSLATION] “The source didn’t have to draw me a picture”, he said.

[36] The journalist started preparing his article in March 2007.

[37] According to the journalist, the genuineness of the information [TRANSLATION] “used by the Canadian authorities to obtain from a Federal Court judge a security certificate naming Mr. Charkaoui” was confirmed by a [TRANSLATION] “government source” five days before the articles were published. The government source also

[30] M. Bellavance a 17 ans d’expérience en journalisme. Il a travaillé pour *La Presse* canadienne, *Le Droit*, *Le Soleil* et il est journaliste à *La Presse* depuis septembre 2001.

[31] Il n’existe pas à *La Presse* de politique, ou de directive concernant l’anonymat et le traitement des sources.

[32] En général, à *La Presse* et autres quotidiens, lorsqu’un journaliste prend un engagement vis-à-vis une source de protéger son identité, il le respecte « jusqu’au bout ».

[33] M. Bellavance était au courant de l’article 6 (La protection des sources et du matériel) du *Guide de déontologie de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec* et en a suivi les règles lors de discussions avec ses sources. On retrouve à l’annexe C [des présents motifs], l’article 6 du Guide de déontologie.

[34] Aux fins du reportage, les journalistes ont eu recours à des sources humaines et documentaires. Il est précisé qu’il y a « des sources humaines » à la base de l’article de journal.

[35] Pour le journaliste Bellavance, les sources sont confidentielles parce qu’il a promis à celles-ci de protéger leur identité et que cette promesse a été faite « de façon formelle, solennelle et sans équivoque ». La promesse fut donnée à la demande des sources. Bien qu’il n’y a pas eu de discussion portant sur les préoccupations que pouvaient avoir les sources, il était « évident » pour le journaliste, tenant compte de la personne impliquée, qu’elle n’avait pas à expliquer pourquoi elle réclamait la confidentialité. « Elle n’avait pas à me faire un dessin » a-t-il dit.

[36] C’est au mois de mars 2007 que le journaliste commença à préparer son reportage.

[37] Selon le journaliste, l’authenticité de ces informations ayant été « utilisées par les autorités [c]anadiennes pour obtenir d’un juge de la Cour fédérale un certificat de sécurité à l’encontre de M. Charkaoui » fut confirmé par une « source gouvernementale » cinq jours avant la publication des articles. La source gouvernementale



confirmed the genuineness of the document on which the article was based. After the source provided this latest information, a decision was made to publish the article.

[38] Both journalists spoke to Mr. Charkaoui before the article was published. Mr. Toupin led the interview. He told Mr. Charkaoui that he was concerned that, in light of the nature of the document, a search would be carried out following the publication of the article.

[39] The Vice-President of News and Editor-in-Chief of *La Presse* authorized the article's publication. He was aware of the contents of the document but did not know the name of the source who gave it to the journalist. However, he knew the name of the government source.

[40] According to the journalist, the June 22, 2007, article was based on information from a confidential document of the Canadian Security Intelligence Service dated April 12, 2003, entitled "Former Terrorist Training Camps in Afghanistan: Major Sites and Assessment", and the information about Mr. Charkaoui in the document was top secret.

[41] Mr. Bellavance acknowledges he does not have the required security clearance to have this document in his possession. In fact, he has no security clearance.

[42] Counsel for the parties agreed that the summons to appear should remain valid for future dates for both journalists.

#### (E) Positions of the parties

##### I. The interveners

[43] Given that the journalists had signed affidavits in support of their motion to quash the subpoenas, their counsel does not object to their each being examined, provided that the examination is limited to the content of the affidavit. However, counsel objects to any questions that could directly or indirectly identify the human sources who supplied the document and who confirmed that this information was used to obtain a certificate against Mr. Charkaoui. As regards the *subpoena duces*

confirma aussi l'authenticité du document à la base du reportage. Suite à la réception de ces nouvelles informations, la décision de publier fut prise.

[38] Les deux journalistes ont parlé à M. Charkaoui avant la publication du texte. M. Toupin dirigeait l'entrevue. Ce dernier fit part à M. Charkaoui de sa crainte d'une perquisition suite à la publication du reportage à cause de la nature du document.

[39] Le vice-président à l'information et rédacteur en chef de *La Presse* autorisa la publication du reportage. Il était renseigné sur le contenu du document mais ne connaissait pas le nom de la source qui a remis le document au journaliste. Toutefois, il était au courant du nom de la source gouvernementale.

[40] Selon le journaliste, l'information à la base du reportage publié le 22 juin 2007 provient d'un document confidentiel du Service canadien du renseignement de sécurité terminé le 12 avril 2003, intitulé « Former Terrorist Training Camps in Afghanistan: Major Sites and Assessment » et les informations sur M. Charkaoui contenues dans le document sont ultrasecrètes (*top secret*).

[41] Le journaliste Bellavance reconnaît qu'il n'a pas l'habilitation de sécurité requise pour posséder un tel document. En réalité, il n'a aucune habilitation de sécurité.

[42] Les avocats des parties se sont entendus afin que les assignations à comparaître demeurent en vigueur pour des dates ultérieures et ce, pour les deux journalistes.

#### E) La position des parties

##### I. Les intervenants

[43] Étant donné que les journalistes avaient signé des affidavits à l'appui de leur requête en cassation de subpoenas, leur procureur ne s'objecte pas à leur interrogatoire respectif en autant qu'il se limite au contenu de l'affidavit. Par ailleurs, il s'objecte à toutes les questions qui pourraient de près ou de loin, identifier les sources humaines à l'origine de la remise du document et de la confirmation de l'information comme étant de l'information utilisée pour obtenir un certificat contre M.

*tecum* concerning the document on which the newspaper articles are based, it was submitted to the Court, as noted above.

[44] The interveners object to the disclosure of the human sources, because the right to freedom of expression guaranteed under paragraph 2(b) of the Charter encompasses freedom of the press and, incidentally, the protection of journalists' sources.

[45] Underlying this protection is the notion that the relationship between journalists and their sources is founded on the condition of anonymity required by the source and offered by the journalist. This relationship is in the public interest, as it makes an important contribution to the exercise of freedom of expression. If this protection were not offered, the ability of journalists to collect and release information would be jeopardized, resulting in an infringement of freedom of expression and freedom of the press.

[46] It is argued that the journalists are covered by a privilege in this Court and therefore have the right not to disclose their sources.

[47] For this reason, it is argued that the objections to the questions should be upheld.

[48] Furthermore, it is argued that the information sought from the journalists, that is, the names of the sources for the articles, is not relevant to the motion to quash the certificate proceeding. According to the journalists, Mr. Charkaoui has not demonstrated how the requested information is relevant to his motion.

[49] They add that the newspaper articles reveal all that should be revealed and that, for the purposes of the motion to quash the certificate proceeding, disclosure of the human sources of these articles is not essential.

[50] Moreover, should the Court decide that it must weigh Mr. Charkaoui's fundamental rights against those of the journalists, this balancing must be based on the particular circumstances of the case. Revealing the names of the journalists' sources would undoubtedly infringe on freedom of the press, especially since the

Charkaoui. Quant au *subpoena duces tecum* concernant le document à la base des articles de journaux, il fut remis à la Cour, comme on l'a mentionné plus haut.

[44] Ils s'objectent à la divulgation des sources humaines au motif que le droit à la liberté d'expression protégée par l'alinéa 2b) de la Charte englobe la liberté de la presse et accessoirement, la protection des sources journalistiques.

[45] À la base de cette protection, on fait valoir que la relation entre le journaliste et sa source a son fondement dans la condition de l'anonymat requise par ladite source et accordée par ledit journaliste. Cette relation est dans l'intérêt public car elle contribue de façon importante à l'exercice de la liberté d'expression. Si cette protection n'était pas accordée, cela mettrait en péril la capacité des journalistes de recueillir et divulguer de l'information et en conséquence porterait atteinte à la liberté d'expression et à la liberté de presse.

[46] On fait valoir que les journalistes jouissent d'un privilège devant la Cour et qu'à ce titre, ils ont le droit de ne pas divulguer leurs sources.

[47] Sur cette base, on fait valoir que les objections aux questions devraient être maintenues.

[48] En plus, on fait valoir que l'information recherchée par l'entremise des journalistes, soit le nom des sources à la base des articles, n'est pas pertinente aux fins de la requête en annulation de la procédure de certificat. Selon les journalistes, M. Charkaoui n'a pas démontré la pertinence de l'information recherchée aux fins de sa requête.

[49] On ajoute que les articles de journaux dévoilent ce qui doit l'être et que l'identité des sources humaines à la base desdits articles n'est pas essentielle aux fins de la requête en annulation de la procédure de certificat.

[50] Par ailleurs, si la Cour en arrive à soupeser les droits fondamentaux de M. Charkaoui au regard de ceux des journalistes, cela doit être fait selon les circonstances particulières du dossier. Dévoiler le nom des sources journalistiques porterait préjudice certain à la liberté de la presse, d'autant plus que l'information recherchée

requested information is not essential to Mr. Charkaoui's motion.

[51] Finally, it is argued that there are other means of obtaining the requested information. The document on which the newspaper articles were based has been disclosed. Consequently, the journalists are under no obligation to explain the circumstances of the disclosure.

## II. Mr. Charkaoui

[52] Counsel for Mr. Charkaoui, meanwhile, raise the following arguments:

- The journalists signed affidavits touching on facts relevant to their motion to quash the subpoenas; for this reason, they have opened the door to their being examined and can be compelled to do so;
- For the purposes of their testimony, the journalists are ordinary witnesses;
- The exceptions to the duty to testify do not apply to the journalists' situation as described in the case at bar; and
- The Charter and the common law do not exempt the journalists from testifying or from answering questions.

[53] In support of these arguments, counsel for Mr. Charkaoui submit that the journalists' testimony is relevant to the motion to quash the certificate proceeding. The journalists signed an affidavit in which Mr. Bellavance states that he received the information from [TRANSLATION] "confidential sources" after having made a [TRANSLATION] "promise of confidentiality". Both Mr. Bellavance and Mr. Toupin deny having told Mr. Charkaoui in a telephone conversation that the document had been obtained from a retired member of CSIS and having contacted CSIS before calling him. They jointly wrote the newspaper articles reporting the information implicating Mr. Charkaoui. These facts should be subject to an examination.

n'est pas essentielle pour les fins de la requête de M. Charkaoui.

[51] En dernier lieu, on fait valoir qu'il y a d'autres moyens pour obtenir l'information recherchée. Le document à la base des articles de journaux a été communiqué. En conséquence, il ne revient pas aux journalistes de préciser les circonstances entourant la communication du document.

## II. M. Charkaoui

[52] Pour leur part, les avocates de M. Charkaoui font valoir les éléments suivants :

- Les journalistes ont signé des affidavits portant sur des faits pertinents à l'appui de leur requête en cassation de subpoenas; ils s'exposent donc à un interrogatoire et ils sont contraignables;
- Les journalistes, aux fins de leur témoignage, sont des témoins ordinaires;
- Les exceptions à l'obligation de témoigner ne s'appliquent pas à la situation des journalistes tel que décrite au présent dossier;
- La Charte et la common law ne dispensent pas les journalistes de témoigner et de répondre aux questions.

[53] À l'appui de ces arguments, les avocates de M. Charkaoui font valoir que le témoignage des journalistes est pertinent aux fins de la requête en annulation de la procédure de certificat. Ils ont signé un affidavit dans lequel il (M. Bellavance) affirme avoir recueilli de l'information auprès de « sources confidentielles » après avoir fait « promesse de confidentialité ». Ils (M. Bellavance et M. Toupin) nient avoir dit à M. Charkaoui que le document a été obtenu d'un membre retraité du SCRS lors d'une conversation téléphonique avec M. Charkaoui et d'avoir téléphoné le SCRS avant d'appeler ce dernier. Ils ont écrit conjointement des articles de journaux qui font état d'information impliquant M. Charkaoui. Ces faits doivent faire l'objet d'un interrogatoire.

[54] The journalists' testimony concerning the circumstances surrounding the leak of the document and the confirmation of the top-secret information as having been used to obtain the security certificate against Mr. Charkaoui is highly relevant to showing abuse of process, fault and consequently the magnitude of the violation of Mr. Charkaoui's constitutional rights. Their testimonies are needed to complement the evidence in Mr. Charkaoui's case because there are no other means to prove the circumstances surrounding the document's leak and the confirmation of the top-secret information. Their testimonies are thus crucial to the motion to quash the security certificate.

[55] The journalists cannot invoke any privilege exempting them from testifying or answering certain questions. They are compellable.

[56] In order to invoke a privilege to avoid answering certain questions, the journalists must show that they meet the four tests outlined by John Henry Wigmore in *Evidence in Trials at Common Law*, Vol. 8, revised by John T. McNaughton, Boston: Little, Brown & Co., 1961, at page 527:

(1) The communications must originate in a confidence that they will not be disclosed.

(2) This element of confidentiality must be essential to the full and satisfactory maintenance of the relation between the parties.

(3) The relation must be one which in the opinion of the community ought to be sedulously fostered.

(4) The injury that would inure to the relation by the disclosure of the communications must be greater than the benefit thereby gained for the correct disposal of litigation.

[57] In Mr. Charkaoui's view, the journalists do not meet the first two tests, because the information was disclosed to the public through the publication of the newspaper articles.

[54] Le témoignage des journalistes concernant les circonstances entourant la communication du document et la confirmation de l'information ultrasecrète comme ayant été utilisée pour obtenir un certificat de sécurité contre M. Charkaoui, est hautement pertinent aux fins de démontrer l'abus de procédure, son caractère fautif et en conséquence l'importance de la violation des droits constitutionnels de ce dernier. Leurs témoignages sont nécessaires afin de compléter la preuve en demande car il n'y a pas d'autres moyens pour démontrer les circonstances entourant la remise du document et la confirmation de l'information ultrasecrète. Leurs témoignages sont donc cruciaux aux fins de la requête en annulation de la procédure de certificat.

[55] Les journalistes ne jouissent pas d'une immunité les dispensant de témoigner ou encore, de répondre à certaines questions : ils sont contraignables.

[56] Pour pouvoir tenter de ne pas répondre à certaines questions sur la base d'un privilège, les journalistes doivent démontrer qu'ils répondent aux quatre critères énoncés par John Henry Wigmore dans *Evidence in Trials at Common Law*, vol. 8, révisé par John T. McNaughton, Boston : Little, Brown & Co., 1961, à la page 527 :

[TRADUCTION]

1) Les communications doivent avoir été transmises confidentiellement avec l'assurance qu'elles ne seraient pas divulguées;

2) Le caractère confidentiel doit être un élément essentiel au maintien complet et satisfaisant des relations entre les parties;

3) Les relations doivent être de la nature de celles qui, selon l'opinion de la collectivité, doivent être entretenues assidûment;

4) Le préjudice permanent que subiraient les relations par la divulgation des communications doit être plus considérable que l'avantage à retirer d'une juste décision.

[57] Pour M. Charkaoui, les journalistes ne répondent pas aux deux premiers critères car l'information a été dévoilée au public par l'entremise de la publication des articles de journaux.

[58] The same argument applies to the other two tests, since a secret document was leaked in violation of the Act. Moreover, a journalist-source relationship allowing the disclosure of a secret document and the dissemination of confidential information is not the sort of relationship that society should encourage as a social value.

[59] The identity of the sources is important, because the person holding this secret document decided to hand it over to a journalist knowing that such a leak would have a profoundly negative impact on Mr. Charkaoui's reputation, safety and freedom by depriving him of protection under the Act. A parallel was drawn with Mr. Arar, who also paid a heavy price when police or government sources leaked information to journalists. The Court was referred to the report of the Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *Report of the Events Relating to Maher Arar—Factual Background*, Volume II, at page 490, section 9.2.7, final paragraph.

[60] As regards balancing the rights at stake, Mr. Charkaoui argues his rights should prevail. These rights are not limited to the right to disclosure of information for the purposes of the motion to quash the certificate proceeding, but should also include his rights to life, liberty and security of the person, the right to privacy and the right to enforcement of and respect for the law. All this argues in favour of revealing the sources.

### III. The Ministers

[61] The Ministers take no position with regard to the dispute between Mr. Charkaoui and the interveners and defer to the decision of the Court.

#### (F) Analysis

[62] To adequately answer to the question of whether or not to uphold the objections to the questions put to the journalist Bellavance, I intend to address the following points in my analysis:

[58] Il en va de même pour les deux autres critères car il s'agit de la divulgation d'un document secret qui constitue une violation de la Loi. En outre, le type de relation journaliste-source permettant la communication d'un document secret et la diffusion d'information confidentielle, n'est pas le type de relation que la société doit encourager comme valeur sociale.

[59] L'identité des sources est importante car la personne titulaire de ce document secret a décidé de le remettre à un journaliste sachant qu'une telle divulgation allait porter gravement atteinte à la réputation de M. Charkaoui, sa sécurité et sa liberté en le privant de la protection de la Loi. Il est aussi fait un parallèle entre la situation de M. Arar, qui a aussi subi les effets de la communication d'information à son égard à des journalistes par des sources gouvernementales ou policières. On réfère la Cour au rapport de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, *Rapport sur les événements concernant Maher Arar – Les faits*, volume II, à la page 537, section 9.2.7, dernier paragraphe.

[60] Quant à la mise en balance des droits en jeu, M. Charkaoui fait valoir que ses droits doivent l'emporter. Ils ne se limitent pas uniquement au droit d'obtenir la divulgation d'information aux fins de la requête en annulation de la procédure de certificat mais doivent aussi comprendre son droit à la vie, à la sécurité et à la liberté, le droit à la vie privée et également le droit à l'application et au respect des lois; tout cela milite en faveur du dévoilement des sources.

### III. Les ministres

[61] Les ministres ne prennent pas position quant au litige impliquant M. Charkaoui et les intervenants, et ils s'en remettent à la décision de la Cour.

#### F) Analyse

[62] Pour répondre adéquatement au maintien ou non des objections aux questions posées au journaliste Bellavance, j'entends aborder, dans le cadre de l'analyse, les éléments suivants :

- The motion to quash the certificate proceeding for abuse of process arising from the publication of confidential information in the daily newspapers *La Presse* and *Le Droit* on June 22, 2007;
- The relevance of the requested information to the motion to quash the certificate proceeding;
- The impact that publishing the confidential information will have on the judicial system, the administration of justice, the current proceeding and Mr. Charkaoui;
- The journalistic decision to publish the confidential information;
- The Charter, freedom of expression, freedom of the press and our democratic system of government;
- The compellability of the journalists as witnesses and the application of the Wigmore tests; and
- The decisions concerning the objections to the questions.

I. Motion to quash the certificate proceeding for abuse of process arising from the publication of confidential information in daily newspapers *La Presse* and *Le Droit* on June 22, 2007

[63] In light of the circumstances surrounding this case; the certificate proceeding in progress, its history, its extraordinary characteristics and its heavy and informative process; the current stage of the proceedings (before hearing on the reasonableness of the certificate); the legislative amendments to come; the publication of top-secret information from the record; and in light of the rights of Mr. Charkaoui, the motion to quash the certificate proceeding for abuse of process is serious and is certainly not an example of frivolous litigation.

[64] At this stage in the proceedings, the Court has no intention of ruling on the merits of the case. When it hands down that judgment will depend on how the case progresses. At any rate, it is important to define the rationale behind this proceeding, bearing in mind the circumstances surrounding this case since its beginnings.

- La requête en annulation de la procédure de certificat pour abus de procédure découlant de la publication d'information confidentielle dans les quotidiens *La Presse* et *Le Droit* en date du 22 juin 2007;

- La pertinence de l'information recherchée aux fins de la requête en annulation de la procédure de certificat;

- L'impact de la publication de l'information confidentielle sur le système judiciaire, l'administration de la justice, la procédure en cours et M. Charkaoui;

- La décision journalistique de publier de l'information confidentielle;

- La Charte, la liberté d'expression, la liberté de la presse et notre régime démocratique;

- La contraignabilité des journalistes comme témoin et l'application des critères Wigmore;

- Les décisions concernant les objections aux questions.

I) La requête en annulation de la procédure de certificat pour abus de procédure découlant de la publication d'information confidentielle dans les quotidiens *La Presse* et *Le Droit* en date du 22 juin 2007

[63] Vu les circonstances entourant la présente affaire, la procédure judiciaire de certificat en cours, son historique, ses particularités hors de l'ordinaire, son cheminement lourd et informatif, le stade actuel de la procédure (avant audition sur le caractère raisonnable du certificat), les modifications législatives à venir, la publication d'information ultrasecrète versée au dossier, et les droits de M. Charkaoui, la requête en annulation de la procédure de certificat pour abus de procédure est sérieuse et ce n'est certainement pas une procédure frivole.

[64] À ce stade-ci de la procédure, il n'est pas de l'intention de la Cour de se prononcer sur le fond du litige. Elle avisera selon l'évolution de l'instance. Toutefois, il est important de définir la raison d'être de cette procédure en tenant compte des circonstances entourant la présente affaire depuis ses débuts.

II. Relevance of the requested information to the motion to quash the certificate proceeding

[65] Annex B to this judgment is a document reproducing the wording of 25 questions to which objections were raised. Several of these questions, as we shall see, have been answered. These questions may be grouped into three categories: those related to the document, those concerning the journalism done and those regarding the human sources. Annex B arranges the questions according to the same categories.

[66] With regard to the first category, it was noted above that the document was submitted to the Court. The objections with respect to questions 3, 10, 16, 18, 19, 21 and 23 will be decided taking into account the objections raised, the obligation that the undersigned must meet under paragraphs 78(b),(e) and (h) of the IRPA, Mr. Charkaoui's position and the questions which he asked regarding the document and which the Court has answered at paragraph 19 of this judgment.

[67] The objections with respect to questions 1, 13, 14, 20 and 25 concern the journalism done.

[68] The third category, the questions related to the human sources, includes questions 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 15, 17, 22 and 24.

[69] For the purposes of this judgment, the questions are numbered according to the document filed in Annex B hereto. The objections to the questions will be dealt with later.

[70] To assess the relevance of the questions and the requested information for evidentiary purposes, it is important to understand the purpose of the questions. As was stated above, the questions concerning the document will be addressed separately, given that this document has been submitted to the Court. As for the questions involving the journalists' work in preparing the articles and those related to the human sources for the articles, these are all intrinsically related. The main article is based on the information in the document concerning Mr. Charkaoui, which was leaked by the source to the journalist, and on the confirmation that this information

II. La pertinence de l'information recherchée aux fins de la requête en annulation de la procédure de certificat

[65] À l'annexe B de la présente, on y retrouve un document sur lequel le libellé de 25 questions sont incluses pour lesquelles des objections ont été faites. Plusieurs de celles-ci, comme nous le constaterons, ont donné lieu à des réponses. Ces questions peuvent être regroupées en trois catégories : celles qui se rattachent au document, celles qui concerne le travail journalistique et celles qui ont trait aux sources humaines. L'annexe B reprend cette catégorisation.

[66] En ce qui concerne la première catégorie, il a été dit plus haut que le document a été remis à la Cour. Il sera statué sur les objections portant sur les questions 3, 10, 16, 18, 19, 21 et 23 en tenant compte des objections soulevées, de l'obligation que le soussigné doit assumer selon les alinéas 78(b),(e) et h) de la LIPR et de la position de M. Charkaoui et des questions qu'il a posé à l'égard du document pour lesquelles la Cour a répondu au paragraphe 19 du présent jugement.

[67] Les objections relatives aux questions 1, 13, 14, 20 et 25 sont celles concernant le travail journalistique.

[68] La troisième catégorie inclut les questions 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 15, 17, 22 et 24 qui traitent de questions associés aux sources humaines.

[69] Aux fins de la présente, les questions sont numérotées, le tout selon un document déposé à l'annexe B de la présente. Il sera statué sur les objections aux questions ultérieurement.

[70] Pour évaluer la pertinence des questions et de l'information recherchées pour fin de preuve, il est important de comprendre l'objectif des questions. Comme on l'a précisé plus haut, les questions concernant le document seront traitées distinctement étant donné la remise de celui-ci à la Cour. Quant aux questions touchant le travail journalistique entourant la préparation des articles et celles reliées aux sources humaines à la base des articles, elles sont intrinsèquement reliées. À la base de l'article principal se retrouve l'information contenue dans le document concernant M. Charkaoui, remis par la source au journaliste ainsi que la confirmation que



was used for the certificate proceeding. This is part of the journalists' work.

[71] As was noted by counsel for Mr. Charkaoui, the examinations of the journalists are essential to the motion to quash. The information can only be obtained through the journalists. Counsel is seeking to prove that the leaked information came from government sources in a position to hold this documentation or such information. To this end, they argue that the decision to leak this document and confirm certain information is an abuse of process warranting the quashing of the certificate proceeding. Without evidence of this, it will be difficult for them to present a complete argument regarding the motion.

[72] Let us now turn to what the case law and authors teach us about the concept of relevance in such a situation. Sopinka J., writing on behalf of the Supreme Court in *R. v. Zeolkowski*, [1989] 1 S.C.R. 1378, at page 1386, defined the expression "all relevant evidence" as follows:

In my opinion, this expression means all facts which are logically probative of the issue. The general rule of evidence is that all relevant evidence is admissible.

[73] In *Cloutier v. The Queen*, [1979] 2 S.C.R. 709, at page 733, Pratte J. stated the following:

The relevance of a fact that is sought to be introduced in evidence must of course be determined in accordance with the nature of the case and the various questions at issue.

[74] In the case at bar, given that fundamental freedoms such as freedom of expression and freedom of the press, on the one hand, must be weighed against Mr. Charkaoui's freedoms, on the other, the relevance of the information requested for the purposes of the proceeding is not the only criterion to be considered. It must also be asked whether it is appropriate and necessary to seek out information that is in the best interests of justice. It is therefore important to ask ourselves whether there are other means by which the information could be obtained. It must be established that knowledge of the information

ladite information était de l'information utilisée aux fins de la procédure de certificat. Cela fait partie du travail journalistique.

[71] Comme l'ont mentionné les avocates de M. Charkaoui, les interrogatoires des journalistes sont essentiels aux fins de la requête en annulation. On ne peut obtenir l'information que par l'entremise des journalistes. Elles tentent de démontrer que le dévoilement de l'information provient de sources gouvernementales en position de détenir cette documentation ou ce genre d'information. En faisant cette preuve, elles font valoir que la décision de remettre ce document et de confirmer certaines informations est constitutive d'abus de procédure justifiant l'annulation de la procédure de certificat. Sans cette preuve, il leur sera difficile de faire valoir pleinement leur thèse concernant la requête.

[72] Voyons maintenant ce que la jurisprudence et la doctrine nous enseignent sur la notion de pertinence dans une telle situation. Sous la plume du juge Sopinka dans *R. c. Zeolkowski*, [1989] 1 R.C.S. 1378, à la page 1386, la Cour suprême définit l'expression « tout élément de preuve pertinent » ainsi :

À mon avis, cette expression désigne tous les faits qui, logiquement, ont une valeur probante eu égard à la question en litige. La règle générale en matière de preuve porte que tous les éléments de preuve pertinents sont admissibles.

[73] Dans l'arrêt *Cloutier c. La Reine*, [1979] 2 R.C.S. 709, à la page 733, le juge Pratte précisait :

La pertinence d'un fait que l'on veut mettre en preuve doit évidemment s'apprécier en regard de la nature du litige et des diverses questions qui y sont en jeu.

[74] Vu que, en l'espèce, il y a en jeu des libertés fondamentales telles la liberté d'expression et la liberté de la presse d'une part et celles dont jouit M. Charkaoui d'autre part, la pertinence de l'information recherchée pour les fins de la procédure n'est pas le seul critère à prendre en considération. On doit aussi se demander s'il est approprié et nécessaire de rechercher l'information qui répond à l'intérêt supérieur de la justice. Il est donc important de se demander s'il n'y a pas d'autres avenues qui aboutiraient à la découverte de l'information. Il faut établir que la connaissance de l'information puisse avoir



might have an impact on the ultimate goal of the proceeding in progress. In other words, the information must be essential to and necessary for the ultimate proceedings. This must not be used as an opportunity to collect information, a fishing expedition, and must not be based on conjecture. Relevance alone is not enough; the best interests of justice must be at stake.

[75] The certificate proceeding is exceptional. The so-called top-secret information revealed by the newspapers is what would be classified as secret by government standards. The allegations against Mr. Charkaoui are unusual. Not just anyone could have leaked the document and confirmed the information. The involvement of the judicial system, the interests of justice and the journalistic decision to publish this information make this a highly unusual situation. A reading of the questions reveals their nexus with the objectives of the motion and the motivation behind the content of those questions, which is to ensure that the truth comes out. Given the nature of the case and the issues at stake, all of the questions are highly relevant.

### III. Impact of the publication of the confidential information on the judicial system, the administration of justice, Mr. Charkaoui and the current proceeding

[76] Part of the information forming the basis for the newspaper articles in question was held by the Ministers (at the time the decision to cosign the certificate was made) and the Court, for the purpose of assessing the reasonableness of the certificate and, incidentally, the detention. However, the document given by the source to the journalist was not.

[77] The information is classified as “secret”, since it was collected during investigations by the use of operational methods that must not be disclosed. In theory, in light of the sources involved, the publication of this information could endanger the safety of others. For the informed reader, this type of information discloses a great deal more than it would appear to disclose on the surface.

[78] The Court was neither permitted nor able to disclose this information, given the obligations imposed

un impact sur l’objectif ultime de la procédure en cours. En d’autres mots, il faut que ce soit essentiel, nécessaire aux fins de la procédure ultime. Il ne faut pas que ce soit une tentative de collecte d’information, une expédition de pêche ou encore, fondée sur des conjectures. Il faut plus que de la pertinence, il faut que l’intérêt supérieur de la justice soit en jeu.

[75] La procédure de certificat est exceptionnelle, l’information ultrasecrète dévoilée par les quotidiens est celle que l’on peut qualifier de secrète selon les normes gouvernementales, les allégations contre M. Charkaoui sont hors de l’ordinaire, la communication du document et la confirmation de l’information ne pouvaient être faite par n’importe qui, l’implication du système judiciaire, l’intérêt de la justice et la décision journalistique de publier cette information font en sorte qu’il s’agit d’une situation peu ordinaire. La lecture des questions permet de constater le lien qu’elles ont avec les objectifs de la requête et la raison d’être du contenu de celles-ci aux fins de la manifestation de la vérité. Tenant compte de la nature du litige et des questions en jeu, elles ont toutes un degré élevé de pertinence.

### III. L’impact de la publication de l’information confidentielle sur le système judiciaire, l’administration de la justice, M. Charkaoui et la procédure en cours

[76] Une partie de l’information à la base des articles de journaux en cause était détenue par les ministres (au moment de la prise de décision de cosigner le certificat) et la Cour, aux fins de l’appréciation du caractère raisonnable du certificat et accessoirement de la détention. Toutefois, le document remis par la source au journaliste ne l’était pas.

[77] L’information est de la catégorie « secrète » étant donné qu’elle fut recueillie en cours d’enquêtes par le recours à des méthodes opérationnelles qui ne doivent pas être dévoilées. En théorie, tenant compte des sources impliquées, la publication de cette information pourrait mettre en danger la sécurité d’autrui. Pour le lecteur averti, ce type d’information dévoile beaucoup plus que ce qui apparaît à la surface.

[78] La Cour ne devait pas et ne pouvait pas dévoiler cette information étant donné les obligations imposées

by law on the designated judge sitting in such matters (see section 76 (information) and paragraphs 78(b) and 78(e) of the IRPA). Moreover, the designated judge shall disclose information in the form of a summary of the evidence that is designed to inform interested parties adequately of the circumstances giving rise to the certificate but that does not contain anything that would be injurious to national security or to the safety of any person if disclosed (see paragraph 78(h) of the IRPA). This is what the Court did when it prepared the first summary of the evidence on May 23, 2003, at paragraph 35, which reads as follows:

[TRANSLATION]

Air France

“An individual of Sudanese origin who lives in Montréal was suspected, with other individuals, of preparing a terrorist attack against an Air France aircraft.<sup>64</sup>”

It should be noted that the footnote No. 64 leads the reader to the *La Presse* article dated September 25, 2001, under the by-line of journalist André Noël, the title of which is “Le FBI interroge encore Ressay” (FBI still questioning Ressay). In that feature, we learn that:

[TRANSLATION] ... the FBI, the Royal Canadian Mounted Police, the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) and the French police are interested in several people who were allegedly linked with Ressay and, indirectly, with Bin Laden. Among these people is a former citizen of Sudan who lives in Montréal and is suspected of having participated in a group that allegedly conspired recently to blow up an Air France jet.

[79] An informed reader who examined this information would know how to read this description of the situation, including the reference, and understand the intended message. Obviously, for an ordinary reader, this kind of information is merely descriptive. The advantage of such an approach is that it protects the investigators, their methods of operation and the safety of others, as appropriate. However, an informed reader will understand the situation described and what he or she is supposed to obtain from it, albeit without being informed of other details, which might disclose too much.

[80] Thus, the decision to publish the secret information constituted a contravention of section 78 of the IRPA. If

par la loi au juge désigné siégeant en semblable matière (voir l’article 76 (renseignements) et les alinéas 78b) et e) de la LIPR). Par ailleurs, le juge désigné dévoile de l’information au moyen d’un résumé de la preuve qui a pour but d’informer suffisamment l’intéressé des circonstances ayant donné lieu à la délivrance du certificat mais qui ne comporte aucun élément dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui (voir l’alinéa 78h) de la LIPR). C’est ce que la Cour a fait lors de la préparation du premier résumé de la preuve en date du 23 mai 2003, au paragraphe 35 qui se lit ainsi :

Air France

« Un individu d’origine Soudanaise qui vit à Montréal était soupçonné avec d’autres individus de la préparation d’un attentat terroriste contre un avion d’Air France »<sup>64</sup>

Il est à noter que la référence 64 amène le lecteur à l’article du journal *La Presse* en date du 25 septembre 2001 sous la plume du journaliste André Noël qui a pour titre : « Le FBI interroge encore Ressay ». Dans ce reportage, on informe que :

[...] le FBI, la Gendarmerie Royale du Canada, le Service canadien de renseignements de sécurité (SCRS) et la police [f]rançaise, s’intéressent à plusieurs personnes qui auraient été reliées à Ressay et, indirectement à Ben Laden. Parmi ces personnes se trouve un ancien citoyen du Soudan qui vit à Montréal soupçonné d’avoir participé à un groupe qui aurait récemment comploté pour faire exploser un jet d’Air France.

[79] Le lecteur averti, ayant pris connaissance de cette information, saura lire cette description de situation y incluant la référence en y comprenant ce qu’il doit. Évidemment, pour le simple lecteur, ce type d’information n’est que descriptif. L’avantage d’une telle approche est qu’elle protège les enquêteurs, leurs méthodes d’opération et la sécurité d’autrui, s’il y a lieu. En contrepartie, le lecteur averti comprendra la situation exposée et ce qu’il doit en retirer sans toutefois être informé de plus amples détails qui pourraient en révéler trop.

[80] Donc, la décision de publier l’information secrète constituait une atteinte à l’article 78 de la LIPR. Si le

the Judge could not disclose this information for the reasons given earlier, it goes without saying that a third party could not do so. Furthermore, the publication of the information seriously blemishes the duty of the judge to “ensure” the confidentiality of the information on which the certificate is based (see paragraph 78(b) of the IRPA).

[81] The certificate procedure is one that is out of the ordinary, if we compare it with normal court proceedings. The designated judge who presides over such proceedings must comply with the strict obligations imposed by law, such as preparing a summary of the evidence, carefully examining the evidence, hearing testimony, reviewing detentions or imposing preventive conditions for release. In *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, above, at paragraph 34, the Chief Justice of Canada, writing for the Supreme Court, recognized that the designated judge has been aptly described as the “cornerstone” of the procedure described in the IRPA.

[82] In performing this role, the judge has an obligation to “ensure” the confidentiality of the information (paragraph 78(b) of the IRPA) while keeping the named person sufficiently informed through a summary of the evidence and not disclosing any information that is injurious to national security or to the safety of any person. When secret information is disclosed, the judicial system suffers the harmful consequences. The administration of justice is directly affected, and the certificate proceeding suffers the repercussions thereof. The interests of justice are not served in any way by such publication of information.

[83] Moreover, confirmation by a government source that top-secret information had been used earlier by the Canadian authorities in order to persuade a Federal Court judge to issue a security certificate respecting Mr. Charkaoui gives credit to the feature, although this information is not accurate. It is not the judge who issues the certificate but rather the Ministers who co-sign it in order to file it in the Registry of the Court so that the designated judge may determine whether the certificate is reasonable. It is true, however, that the information is part of the Court record. It is also interesting to note that the evidence indicates that, following this confirmation,

juge ne pouvait pas dévoiler cette information pour les raisons mentionnées ci-haut, il va de soi qu’un tiers ne pouvait pas le faire. De plus, la publication de l’information entache de façon sérieuse l’obligation judiciaire de « garantir » la confidentialité des renseignements à la base du certificat (voir l’alinéa 78b) de la LIPR).

[81] La procédure de certificat en est une qui est hors de l’ordinaire si on la compare avec les procédures judiciaires usuelles. Le juge désigné, qui préside une telle procédure, doit respecter les obligations strictes imposées par la loi, comme la préparation d’un résumé de la preuve, l’examen attentif de la preuve, les témoignages, les révisions de détention ou encore de libération sous conditions préventives. Dans l’arrêt *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, précité, au paragraphe 34, la juge en chef de la Cour suprême, pour la Cour, reconnaissait la justesse de la qualification du juge désigné : il est la « pierre angulaire » de la procédure exposée dans la LIPR.

[82] Dans l’exercice de ce rôle, il a l’obligation de « garantir » la confidentialité de l’information (alinéa 78b) de la LIPR) tout en informant suffisamment l’intéressé par un résumé de la preuve en ne divulguant pas d’information qui porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui. Lorsqu’il y a divulgation de l’information secrète, le système judiciaire en subit des conséquences néfastes. L’administration de la justice est touchée directement et la procédure de certificat en subit les contrecoups. L’intérêt de la justice n’est aucunement servi par une telle publication d’information.

[83] En plus, la confirmation par une source gouvernementale que l’information ultrasecrète avait été utilisée par les autorités canadiennes afin d’obtenir d’un juge de la Cour fédérale la délivrance d’un certificat de sécurité visant M. Charkaoui donne du crédit au reportage, bien que cette information ne soit pas juste. Ce n’est pas le juge qui émet le certificat mais plutôt les ministres qui le cosignent pour le déposer au greffe de la Cour afin que le juge désigné statue sur le caractère raisonnable de celui-ci. Toutefois, il est vrai que l’information fait partie du dossier de la Cour. Il est aussi intéressant de noter que la preuve révèle que suite à cette confirmation, la déci-

the decision was made by the newspaper to publish the information; in accordance with standard journalistic practice, information must be corroborated before it can be published.

[84] The leak of the document to the journalist Bellavance, the confirmation of the information by a government source and the publication of the information had a deleterious impact on the entire judicial system and the administration of justice.

[85] Furthermore, the publication of this information can have only harmful consequences for Mr. Charkaoui. His fundamental rights may be affected.

#### IV. Journalistic decision to publish the information

[86] The evidence indicates that the CSIS document entitled “Former Terrorist Training Camps in Afghanistan: Major Sites and Assessment”, completed on April 12, 2003, was given to the journalist Bellavance by a human source in March 2007, at the time when the journalist was beginning to prepare the feature. On or about June 17, 2007, five days before the feature was published, the government source confirmed that the document obtained and the information concerning Mr. Charkaoui were genuine. In the days leading up to the publication, the journalists contacted Mr. Charkaoui and one of his lawyers, Ms. Doyon. In a memorandum, the journalist Toupin indicated on June 21, 2007, that [TRANSLATION] “for the time being, our lawyers were studying the matter”. The Vice-President of News and Editor-in-Chief of *La Presse* at the time the decision was made to permit publication of the features was informed about the contents of the document but did not know the name of the source behind the leak. However, he did know the name of the government source.

[87] In the June 22, 2007 editions of both *La Presse* and *Le Droit*, which have the same owner, the articles appeared with bold titles in order to capture the attention of the reader.

[88] In *La Presse*, we find the articles published with titles and accompanying photographs on pages A2 and A3 of the June 22, 2007 edition. We also find an article on CSIS there, and another on the case of Maher Arar.

sion du journal fut prise de publier l’information : selon la pratique journalistique usuelle, il doit y avoir corroboration de l’information avant de procéder à la publication.

[84] La remise du document au journaliste Bellavance, la confirmation de l’information par une source gouvernementale et la publication de l’information ont eu une incidence néfaste sur l’ensemble du système judiciaire et l’administration de la justice.

[85] En plus, la publication de cette information ne peut avoir pour M. Charkaoui que des conséquences néfastes. Ses droits fondamentaux peuvent être touchés.

#### IV. La décision journalistique de publier l’information

[86] La preuve révèle que le document du SCRS intitulé « Former Terrorist Training Camps in Afghanistan: Major Sites and Assessment » finalisé le 12 avril 2003, fut remis au journaliste Bellavance par une source humaine en mars 2007 au moment où le journaliste commença à préparer le reportage. Le ou vers le 17 juin 2007, cinq jours avant la publication du reportage, la source gouvernementale confirma l’authenticité du document remis et l’information concernant M. Charkaoui. Dans les jours précédents la publication, il y eut communication entre les journalistes, M. Charkaoui et M<sup>e</sup> Doyon. Le journaliste Toupin dans une note informe le 21 juin 2007 que « pour l’instant, nos avocats étudiaient la question ». Le vice-président à l’information et rédacteur en chef du quotidien *La Presse*, au moment de la prise de décision de permettre la publication des reportages, était renseigné sur le contenu du document mais ne connaissait pas le nom de la source à l’origine de la remise du document mais il connaissait le nom de la source gouvernementale.

[87] Dans les deux quotidiens *La Presse* et *Le Droit* du 22 juin 2007, qui ont le même propriétaire, la mise en page des articles fut faite avec des gros titres, dans le but de capter l’attention du lecteur.

[88] Dans *La Presse*, on retrouve les articles publiés avec titres et photos à l’appui sur les pages A2 et A3 de l’édition du 22 juin 2007. On y retrouve aussi un article sur le SCRS et un autre sur le cas de Maher Arar.

[89] On the first page of the June 22, 2007 edition of *Le Droit*, we find the title “Charkaoui voulait être kamikaze selon le SCRS,” with a reference to articles inside the newspaper on page 3 under the title “Les services secrets soupçonnent Charkaoui d’un scénario similaire au ‘onze septembre’”, with accompanying photographs.

[90] Given the objections raised against the questions, which are essential to the motion, the evidence has not to date indicated in a general way the journalistic work that formed the basis of the feature and does not explain in what way the disclosure of this information is in the public interest. In this regard, counsel for the journalists stated the following during oral arguments in response to a question from the Court concerning the public interest (see pages 43 and 48 of the transcripts):

[TRANSLATION] The public interest is simple. There is a security certificate proceeding; people want to know what is happening, want to know how we are handling....

...

... but a distinction must be made in terms of the public interest; I discuss an article I am going to write and where my information comes from with my superiors. He did not disclose his source because he had a duty of confidentiality, in his mind, but at La Presse they analyzed; it’s his testimony, the article in terms of the public interest.

According to this reasoning, there must be disclosure as soon as the public’s curiosity is aroused, regardless of national security interests.

V. The Charter, freedom of expression, freedom of the press and our democratic system

[91] At this stage, the dispute involves individuals (the journalists and Mr. Charkaoui). If there were government action, it would fall within the scope of the motion to quash the certificate proceeding for abuse of process, but here again, for now, this is merely hypothetical.

[92] That said, the fact remains that the Charter and the principles set out in paragraph 2(b) must be taken into consideration when ruling on the objections to the questions.

[89] Dans *Le Droit*, en première page de l’édition du 22 juin 2007, on y lit le titre : « Charkaoui voulait être kamikaze selon le SCRS » avec référence aux articles à l’intérieur du journal à la page 3 sous le titre « Les services secrets soupçonnent Charkaoui d’un scénario similaire au “onze septembre” » avec photos à l’appui.

[90] Étant donné les objections élevées contre les questions et si nécessaire pour la requête, la preuve ne révèle pas à ce jour de façon globale, le travail journalistique à la base du reportage et n’explique pas de quelle manière la divulgation de cette information va dans le sens de l’intérêt public. À ce sujet, lors des plaidoiries, l’avocat des journalistes, en réponse à une question du tribunal concernant l’intérêt public, répondait ceci (voir pages 43 et 48 des transcriptions) :

L’intérêt public est simple. Il y a une procédure de certificat de sécurité, c’est les gens veulent savoir ce qui se passe, veulent savoir comment on traite [...]

[...]

[...] mais il faut faire une distinction au niveau de l’intérêt public, je discute avec mes supérieurs de l’article que je vais faire et d’où viennent mes informations. Il n’a pas divulgué sa source parce qu’il avait un devoir de confidentialité dans son esprit, mais on a analysé, à La Presse, c’est son témoignage, l’article au niveau de l’intérêt public.

Selon ce raisonnement, il doit y avoir divulgation dès qu’il y a curiosité publique et sans égard à l’intérêt de la sécurité nationale.

V. La Charte, la liberté d’expression, la liberté de la presse et notre régime démocratique

[91] À ce stade, le litige implique des particuliers (les journalistes et M. Charkaoui). S’il y a action gouvernementale, elle se situerait dans le cadre de la requête en annulation de la procédure de certificat pour abus de procédure mais encore là, pour le moment, il ne s’agit que d’une hypothèse.

[92] Cela dit, il demeure que la Charte et les principes contenus à l’alinéa 2b) doivent être pris en considération pour statuer sur les objections élevées contre les questions.

2. Everyone has the following fundamental freedoms:

...

(b) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication;

[93] In *Edmonton Journal v. Alberta (Attorney General)*, [1989] 2 S.C.R. 1326, at page 1336, Cory J., writing on behalf of the Court, made the following observations concerning these fundamental rights:

It is difficult to imagine a guaranteed right more important to a democratic society than freedom of expression. Indeed a democracy cannot exist without that freedom to express new ideas and to put forward opinions about the functioning of public institutions. The concept of free and uninhibited speech permeates all truly democratic societies and institutions. The vital importance of the concept cannot be over-emphasized.

[94] In the subsequent decision of the Supreme Court in *Canadian Broadcasting Corporation v. Lessard*, [1991] 3 S.C.R. 421, at page 429, La Forest J. added to the concept advanced earlier by including the idea that freedom of the press and other media is essential in a democratic society and includes “the right to disseminate news, information and beliefs. This was the manner in which the right was originally expressed, in the first draft of s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* before its expansion to its present form.” In the view of La Forest J., the right to disseminate news also includes the right to collect it.

[95] In that decision, although McLachlin J. (as she then was) was in the minority, she placed such importance on freedom of the press that, in her opinion, this fundamental right had to be interpreted [at page 450] “in a generous and liberal fashion having regard to the history of the guarantee and focusing on the purpose of the guarantee.” She relied on the observations of Lord Denning M.R., in England, in *Senior v. Holdsworth, Ex parte Independent Television News Ltd.*, [1976] 1 Q.B. 23 (C.A.), at page 34:

... there is the special position of the journalist or reporter who gathers news of public concern. The courts respect his work and will not hamper it more than necessary.

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

[...]

b) liberté de pensée, de croyance, d’opinion et d’expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;

[93] Dans l’arrêt *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*, [1989] 2 R.C.S. 1326, à la page 1336, le juge Cory a fait pour la Cour les observations suivantes sur ces droits fondamentaux :

Il est difficile d’imaginer une liberté garantie qui soit plus importante que la liberté d’expression dans une société démocratique. En effet, il ne peut y avoir de démocratie sans la liberté d’exprimer de nouvelles idées et des opinions sur le fonctionnement des institutions publiques. La notion d’expression libre et sans entrave est omniprésente dans les sociétés et les institutions vraiment démocratiques. On ne peut trop insister sur l’importance primordiale de cette notion.

[94] Dans l’arrêt subséquent de la Cour suprême, *Société Radio-Canada c. Lessard*, [1991] 3 R.C.S. 421, à la page 429, le juge La Forest ajoutait au concept mis de l’avant précédemment en y ajoutant que la liberté de la presse et des autres médias est primordiale dans une société démocratique et elle inclut : « le droit de diffuser des nouvelles, des renseignements et des opinions. C’est ainsi que ce droit était formulé à l’origine dans la première ébauche de l’alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, avant qu’il prenne sa forme actuelle ». Le droit de diffuser pour le juge La Forest comprenait aussi le droit de recueillir des nouvelles.

[95] Dans ce même arrêt, le juge McLachlin (maintenant juge en chef), bien que minoritaire, attribuait une telle importance à la liberté de la presse qu’elle était d’avis que ce droit fondamental devait être interprété « de façon généreuse et libérale en tenant compte de l’historique de la garantie et en mettant l’accent sur son objet ». Elle s’appuyait sur les observations du maître des rôles Denning, en Angleterre, dans l’arrêt *Senior v. Holdsworth, Ex parte Independent Television News Ltd.*, [1976] 1 Q.B. 23 (C.A.), à la page 34 :

[TRADUCTION] [...] Il y a la situation très particulière du journaliste ou du reporter qui recueille des informations d’intérêt public. Les tribunaux respectent son travail et ne l’entraveront pas plus qu’il ne faut.



[96] The Supreme Court has clearly recognized the essential importance of freedom of the press in a democratic society, but this freedom is not absolute. The press is protected against state interference, but not against all other interference. In this connection, L'Heureux-Dubé J. summarized the situation as follows in *Lessard*, above, at page 436:

Important as the constitutional protection of the freedom of the press is, it does not go as far as guaranteeing the press special privileges which ordinary citizens, also innocent third parties, would not enjoy in a search for evidence of a crime. The law does not make such a distinction and the Charter does not warrant it. In fact, the press itself does not generally request special privileges.

[97] These fundamental freedoms do not go so far as to provide a journalist with complete immunity. In this area, the Court must assess the facts and the fundamental freedoms at issue on a case-by-case basis in order to be able to balance them.

#### VI. Compellability of journalists as witnesses and application of the Wigmore tests

[98] For the reasons indicated in the preceding, the journalists are called upon to testify in the current proceeding. They signed affidavits in support of the motion to quash the subpoenas and pleaded facts. The journalist Bellavance testified, and a number of objections were raised against the questions asked. At paragraphs 65, 66, 67 and 68, I have grouped the questions to which objections were raised into three categories: the document, the journalism and the sources. The questions referring to the document will be considered differently, at the very end, since this a protected document in accordance with the dictates of national security. As far as the other two categories are concerned, they will follow the disposition of this decision.

[99] In principle, journalists do not enjoy immunity that would relieve them of the duty to testify when they have put their name to an article. They are compellable in the same way as any other person. Under the common law, they may enjoy a specific privilege that could relieve them of the duty to answer certain questions in certain circumstances.

[96] La Cour suprême a clairement reconnu l'importance primordiale de la liberté de presse dans une société démocratique mais pas de façon absolue. La presse est protégée contre l'intervention de l'État et non contre toute autre intervention. À ce sujet, la juge l'Heureux-Dubé résumait la situation dans l'arrêt *Lessard*, précité, à la page 436 de la façon suivante :

Si importante que soit la protection de la liberté de la presse garantie par la Constitution, elle ne va pas jusqu'à garantir à la presse des privilèges spéciaux dont les citoyens ordinaires, aussi tiers innocents, ne jouiraient pas lors d'une perquisition visant à chercher des éléments de preuve. La loi ne fait pas de telle distinction et la *Charte* n'y oblige pas. En fait, la presse elle-même ne réclame pas, en général, de privilèges spéciaux.

[97] Ces libertés fondamentales ne vont pas jusqu'à accorder une immunité totale au journaliste. Dans ce domaine, la Cour doit apprécier au cas par cas les faits et les libertés fondamentales en jeu de façon à pouvoir les mettre en balance.

#### VI. La contraignabilité des journalistes comme témoins et l'application des critères Wigmore

[98] Pour les raisons mentionnées plus haut, les journalistes sont appelés à témoigner dans le cadre de la procédure en cours. Ils ont signé des affidavits à l'appui de la requête en cassation des subpoenas et ils ont avancé des faits. Le journaliste Bellavance a témoigné et plusieurs objections ont été élevées contre les questions posées. Aux paragraphes 65, 66, 67 et 68, j'ai regroupé les questions pour lesquelles des objections ont été élevées en trois catégories : le document, le travail journalistique et les sources. Les questions qui se réfèrent au document seront traitées à la toute fin de façon différente étant donné que ledit document est un document à protéger en fonction des impératifs de sécurité nationale. Quant aux deux autres catégories, elles suivront le sort de la présente décision.

[99] En principe, le journaliste ne jouit pas d'une immunité le dispensant de témoigner lorsqu'il est signataire d'un article. Il est contraignable au même titre que toute autre personne. Selon la common law, il peut jouir d'un certain privilège qui pourrait le dispenser éventuellement de répondre à certaines questions.



[100] In *Moysa v. Alberta (Labour Relations Board)*, [1989] 1 S.C.R. 1572, the Supreme Court hesitated to express an opinion on the existence of such a privilege for journalists. It clarified its position later in *R. v. McClure*, [2001] 1 S.C.R. 445, which involved solicitor-client privilege.

[101] In that decision, Major J., writing for the Court, recognized at paragraphs 27 and 28 that it was necessary to maintain the confidentiality of certain communications; he relied on a class privilege and a privilege that could be protected on a case-by-case basis. The class privilege is one that is recognized in the common law; there is a presumption of inadmissibility in principle if it is established that the relationship falls within such a category. One example is that of communications between a solicitor and his or her client. With respect to the second type of privilege, he made the following observations (see paragraph 29 of the decision):

Other confidential relationships are not protected by a class privilege, but may be protected on a case-by-case basis. Examples of such relationships include doctor-patient, psychologist-patient, journalist-informant and religious communications.

[102] He added that, in order to assess this, it was necessary to make use of the tests set out by John Henry Wigmore in *Evidence in Trials at Common Law*, above, at paragraph 56 [of these reasons], where these four tests are stated.

Test No. 1: The communications must originate in a confidence that they will not be disclosed

[103] This test must be tailored to the circumstances of this case and tends to favour recognition of the privilege. According to the evidence, the two sources (the government source and the source of the document) required anonymity and confidentiality as a condition for disclosing the information. This is what emerges from the testimony of the journalist Bellavance, who was in contact with these persons. The communication was aimed at publication of the information disclosed, on condition that the identity of the sources not be divulged. This is what the sources wanted.

[100] Dans l'arrêt *Moysa c. Alberta (Labour Relations Board)*, [1989] 1 R.C.S. 1572, la Cour suprême hésita à se prononcer sur l'existence d'un tel privilège pour le journaliste. Elle a clarifié sa position par la suite dans l'arrêt *R. c. McClure*, [2001] 1 R.C.S. 445, qui portait sur le privilège avocat-client.

[101] Dans cet arrêt, le juge Major, aux paragraphes 27 et 28, pour la Cour, reconnaissait qu'il fallait préserver la confidentialité de certaines communications; il invoquait le privilège générique et le privilège susceptible d'être reconnu au cas par cas. Le privilège générique en est un qui est reconnu par la common law : il existe une présomption d'inadmissibilité de principe s'il est établi que les rapports s'inscrivent dans une telle catégorie. Un exemple est celui des communications entre l'avocat et son client. En ce qui concerne le deuxième type de privilège, il faisait les observations suivantes (voir paragraphe 29 de la décision) :

D'autres rapports confidentiels ne font pas l'objet d'un privilège générique, mais peuvent faire l'objet d'un privilège fondé sur les circonstances de chaque cas. À titre d'exemples, mentionnons les rapports médecin-patient, psychologue-patient et journaliste-informateur ainsi que les communications religieuses.

[102] Il ajoutait que pour en faire l'évaluation, il fallait avoir recours aux critères énoncés par John Henry Wigmore dans *Evidence in Trials at Common Law*, précité, au paragraphe 56 [des présents motifs] où l'on retrouve l'énoncé des quatre critères.

Critère n° 1 : les communications doivent avoir été transmises confidentiellement avec l'assurance qu'elles ne seraient pas divulguées.

[103] Ce critère doit être adapté aux circonstances du présent dossier et il joue en faveur de la reconnaissance du privilège. Selon la preuve, les deux sources (du document et gouvernementale) ont requis l'anonymat et la confidentialité comme condition de la communication de l'information. C'est ce qui ressort du témoignage du journaliste Bellavance qui était en contact avec ces personnes. La communication visait la publication de l'information communiquée, à condition que l'identité des sources ne soit pas divulguée. C'était ce que les sources voulaient.

Test No. 2: This element of confidentiality must be essential to the full and satisfactory maintenance of the relation between the parties

[104] Wigmore's test No. 2 relates to the first test and appears to work in favour of recognition of a privilege. As has been indicated, anonymity and confidentiality characterize the relations between a journalist and his or her sources. Without an assurance from the journalist in this regard, the relationship would not have taken on concrete form such that the document was sent and the information verified. Thus, test No. 2 argues in favour of the privilege.

Test No. 3: The relation must be one which in the opinion of the community ought to be sedulously fostered

[105] Test No. 3 may generally argue in favour of recognition of the privilege. In daily life, it is desirable that a journalist, for the purposes of his or her work, should maintain ties with well-placed people so that they can inform the journalist of facts of public concern. Society encourages ties of this kind. However, given the facts in this case, it is not certain that public opinion encourages relationships in which secret information is passed on to a journalist and confirmed by people in a position to do so to. This same public opinion also wishes that the interests and the administration of justice should be maintained and respected and that proceedings under way might unfold in accordance with recognized rules, without inappropriate intervention from third parties protected by anonymity and confidentiality under the cover of a press protected by freedom of expression. If the Court disclosed this information, contrary to the obligations set out in section 78 of the IRPA, would this same public opinion view the matter with a favourable eye? The answer is obvious. The relationship between the source and the journalist forming the basis of the June 22, 2007 feature runs counter to certain social values: respect for the laws governing society, respect for our judicial system, the proper functioning of the judicial system and respect for individual rights.

[106] However, it may be argued that disclosure of the identity of the sources would jeopardize journalistic

Critère n° 2 : le caractère confidentiel doit être un élément essentiel au maintien complet et satisfaisant des rapports entre les parties

[104] Le critère n° 2 de Wigmore est relié au critère n° 1 et semble jouer en faveur de la reconnaissance d'un privilège. Comme on l'a mentionné, l'anonymat et la confidentialité caractérisent les rapports entre le journaliste et ses sources. Sans l'assurance du journaliste à cet égard, il n'y aurait pas eu concrétisation du rapport où un document fut transmis et de l'information fut authentifiée. Donc, le critère n° 2 milite en faveur du privilège.

Critère n° 3 : les rapports doivent être de la nature de ceux qui, selon l'opinion de la collectivité, doivent être entretenus assidûment

[105] Le critère n° 3 en général peut militer en faveur de la reconnaissance du privilège. Au quotidien, il est souhaitable que le journaliste, aux fins de son travail, entretienne des liens avec des personnes bien situées afin qu'elles puissent l'informer de faits d'intérêt public. La société encourage les liens de ce genre. Toutefois, tenant compte des faits de l'espèce, il n'est pas sûr que l'opinion publique encourage des rapports où de l'information secrète est transmise et confirmée par des gens en position de le faire à un journaliste. Cette même opinion publique veut aussi que l'intérêt et l'administration de la justice puissent être maintenus et respectés et que les procédures en cours puissent cheminer selon les règles reconnues sans l'intervention inappropriée de tiers protégés par l'anonymat et la confidentialité sous le couvert d'une presse protégée par la liberté d'expression. Si la Cour divulguait cette information, à l'encontre des obligations énoncées à l'article 78 de la LIPR, est-ce que cette même opinion publique verrait la chose d'un œil favorable? Poser la question, c'est aussi y répondre. Les rapports source-journaliste à la base du reportage du 22 juin 2007 vont à l'encontre de certaines valeurs sociales : le respect des lois régissant la société, le respect de notre système judiciaire, le bon fonctionnement de l'administration de la justice et le respect des droits individuels.

[106] Par contre, on pourra prétendre que le dévoilement de l'identité des sources mettra en péril à l'avenir les

sources for the future and that the sources would consequently dry up. Given the state of the record, I do not think I can agree with this argument. Social values do not go so far as to endorse the leak of a secret document by a source to a journalist or its confirmation in violation of the law and their own undertaking not to disclose this kind of information, thus substantially harming the interests of justice, its administration, the proceedings under way and individual rights.

[107] Moreover, it is not necessarily true that all of the values associated with freedom of the press are protected by the Charter. The unlawfulness of a feature has in the past drawn the eye of the courts. In *Lessard*, above, in the analysis of paragraph 2(b) of the Charter in her dissenting opinion at page 453, McLachlin J. (as she then was) made the following observations:

I add that it is not every state restriction on the press which infringes s. 2(b). Press activities which are not related to the values fundamental to freedom of the press may not merit Charter protection: see *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, *supra*. For example, the press might not be entitled to Charter protection with respect to documents relating to an alleged offence by the press itself.

[108] In *The Law of Evidence in Canada*, 2nd ed., published by Butterworths, Sopinka, Lederman and Bryant made observations regarding the Wigmore tests. Reference is made to an English judgment, *X Ltd. v. Morgan-Grampian (Publishers) Ltd.*, [1991] 1 A.C. 1 (H.L.), which quoted Lord Bridge of Harwich, at paragraph 19, where he weighed different public interests, in particular the manner in which the information was obtained:

But another and perhaps more significant factor which will very much affect the importance of protecting the source will be the manner in which the information was itself obtained by the source. If it appears to the court that the information was obtained legitimately this will enhance the importance of protecting the source. Conversely, if it appears that the information was obtained illegally, this will diminish the importance of protecting the source unless, of course, this factor is counterbalanced by a clear public interest in publication of the information, as in the classic case where the source has acted for the purpose of exposing iniquity.

sources journalistiques et qu'en conséquence, il y aura tarissement des sources. Vu l'état du dossier, je ne pense pas pouvoir retenir cet argument. Les valeurs sociales ne vont pas jusqu'à avaliser la remise d'un document secret par une source à un journaliste ou encore sa confirmation, en violation de la loi et de leur propre engagement de ne pas dévoiler ce genre d'information et en conséquence, nuisant de façon non négligeable à l'intérêt de la justice, à son administration, aux procédures en cours et aux droits individuels.

[107] D'ailleurs, ce n'est pas nécessairement toutes les valeurs relatives à la liberté de la presse qui sont protégées par la Charte. L'illégalité d'un reportage a par le passé attiré l'attention des tribunaux. Dans l'arrêt *Lessard*, précité, dans le cadre de l'analyse de l'alinéa 2b) de la Charte, dans son opinion dissidente à la page 453, la juge McLachlin (maintenant juge en chef) a fait les observations suivantes :

J'ajouterai que ce ne sont pas toutes les restrictions apportées par l'État à la presse qui portent atteinte à l'al. 2b). Les activités de la presse qui ne sont pas liées aux valeurs essentielles à la liberté de la presse peuvent ne pas mériter d'être protégées par la Charte : voir *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, précité. Par exemple, il est possible que la presse n'ait pas droit à la protection offerte par la Charte en ce qui concerne des documents relatifs à une infraction qu'elle aurait commise elle-même.

[108] Dans *The Law of Evidence in Canada*, 2<sup>e</sup> éd., publié par Butterworths, Sopinka, Lederman et Bryant ont fait des observations au sujet des critères formulés par Wigmore. On y réfère à un arrêt anglais *X Ltd. c. Morgan-Grampian (Publishers) Ltd.*, [1991] 1 A.C. 1 (H.L.), où l'on citait lord Bridge of Harwich, au paragraphe 19, lorsqu'il mettait en balance différents intérêts publics opposés, notamment la façon dont l'information a été obtenue :

[TRADUCTION] Mais un autre facteur, peut-être plus intéressant encore, qui aura une grande incidence sur l'importance de protéger la source, c'est la façon dont l'information en soi a été obtenue par la source. Si la Cour estime que l'information a été obtenue légitimement, cela aura pour effet d'accroître l'importance de protéger la source. Par contre, si la Cour estime que l'information a été obtenue illégalement, l'importance de protéger la source sera moindre, sauf, bien sûr, si ce facteur est contrebalancé par un intérêt public évident à la publication de l'information, comme dans le cas typique où la source agit dans le but d'exposer une injustice.

[109] Regarding the argument that sources would dry up in the future if journalists were to reveal their sources, I note that the relationship between source and journalist is a very special one and that, when secret information is involved, social values are such that public opinion does not hold it in high regard. Moreover, the evidence, in particular the journalists' affidavits, does not reveal facts which clearly tend to confirm this thesis. There is nothing more than general allegations.

[110] The Supreme Court decisions in *Moysa* and *Lessard*, above, state that the "chilling effect" must be proven with supporting evidence. Simply put, it is not enough to invoke the possibility of sources drying up. Evidence must be put forward. In the interest of clarifying this point, I quote from the following excerpts from those decisions (*Moysa*, above, at page 1581, *per* Sopinka J.):

Even if I assume for the moment that the right to gather the news is constitutionally enshrined in s. 2(b) the appellant has not demonstrated that compelling journalists to testify before bodies such as the Labour Relations Board would detrimentally affect journalists' ability to gather information. No evidence was placed before the Court suggesting that such a direct link exists. While judicial notice may be taken of self-evident facts, I am not convinced that it is indisputable that there is a direct relationship between testimonial compulsion and a "drying-up" of news sources as alleged by the appellant.

La Forest J., writing for the majority in *Lessard*, above, had this to say at page 432 in response to the argument that a general prohibition against searches of media premises is necessary to prevent the drying-up of sources:

... I am, on the whole, of the opinion that this connection is simply too attenuated; see *Moysa v. Alberta (Labour Relations Board)*, [1989] 1 S.C.R. 1572, at p. 1581, where compulsion of testimony from a journalist was held not to violate s. 2(b) in the absence of evidence that such compulsion would detrimentally affect the journalist's ability to gather information. Should there be evidence in a future case that this does indeed give rise to a real problem, the issue can be addressed at that time.

[111] The application of test No. 3 to the facts of this case does not argue in favour of the recognition of a privilege.

[109] Quant à l'argument selon lequel il y aurait tarissement des sources à l'avenir si le journaliste devait dévoiler ses sources, je rappelle que le rapport source-journaliste est très particulier et que, en matière d'information secrète, les valeurs sociales sont telles que l'opinion publique n'y est pas favorable. En outre la preuve, notamment les affidavits des journalistes, ne révèle pas de faits tendant clairement à confirmer cette thèse. On n'y trouve que des allégations générales.

[110] Dans les arrêts de la Cour suprême *Moysa* et *Lessard*, précités, il est mentionné que le tarissement des sources (*the chilling effect*) doit être démontré, preuves à l'appui. Il ne suffit pas d'invoquer le spectre du tarissement, sans plus. Il faut le démontrer. Pour être plus précis, je cite certains extraits de ces arrêts à ce sujet (*Moysa*, précité, à la page 1581, le juge Sopinka) :

Même si je présume pour le moment que le droit de recueillir de l'information est constitutionnellement consacré à l'al. 2b), l'appelante n'a pas démontré qu'obliger les journalistes à témoigner devant les organismes comme la Commission nuirait à leur capacité de recueillir de l'information. Aucun élément de preuve soumis à la Cour ne permet de conclure à l'existence d'un lien aussi direct. Bien qu'un tribunal puisse prendre connaissance d'office des faits évidents, je ne suis pas convaincu qu'il existe, comme le prétend l'appelante, une relation directe indiscutable entre l'obligation de témoigner et le tarissement des sources d'information.

Le juge La Forest, pour la majorité, dans l'arrêt *Lessard*, précité, à la page 432, répondit ceci à l'argument selon lequel une interdiction générale des perquisitions visant la presse est nécessaire, faute de quoi il y aurait tarissement des sources :

[...] je suis, dans l'ensemble, d'avis que ce lien est simplement trop ténu; voir *Moysa c. Alberta (Labour Relations Board)*, [1989] 1 R.C.S. 1572, à la p. 1581, où l'obligation pour un journaliste de témoigner a été considérée comme ne portant pas atteinte à l'al. 2b) en l'absence de preuve qu'une telle obligation nuirait à la capacité du journaliste de recueillir de l'information. S'il est prouvé dans une affaire future que cette question soulève effectivement un véritable problème, elle pourra être étudiée à ce moment-là.

[111] L'application du critère n° 3 aux faits du présent dossier ne milite pas en faveur de la reconnaissance d'un privilège.

Test No. 4: The injury that would inure to the relation by the disclosure of the communications must be greater than the benefit thereby gained for the correct disposal of litigation

[112] Test No. 4 entails a balancing of two conflicting imperatives where one must prevail over the other. In other words, it must be shown that if the confidentiality of the sources is removed, there will be permanent injury to the source-journalist relationship that will outweigh the resulting benefit.

[113] Will the source-journalist relationship sustain permanent injury if the names of the sources are revealed? There is no doubt that, in the case at bar, the relationship between the sources and journalist Bellavance would be irrevocably broken. However, other existing and future source-journalist relationships would not necessarily be broken. The difference between these relationships is that the relationship between Bellavance and his sources is based on the unlawful disclosure and confirmation of a secret document and information for publication, which directly affects the justice system, the administration of justice, the current proceeding and some of Mr. Charkaoui's basic rights, whereas the other relationships have a different basis. The relationships underlying the articles and the publication of information on June 22, 2007, are at odds with the obligations imposed by the IRPA. In the field of journalism, it is normal to have contacts in the realms of politics, labour relations, government and so on. Such contacts promote freedom of expression and thus ensure the exchange of ideas and opinions in the interests of a free and democratic society. Journalists' contacts would not be affected by disclosure of the names of the sources that the journalist Bellavance used for the articles that appeared in the daily newspapers *La Presse* and *Le Droit* on June 22, 2007.

[114] In contrast, Mr. Charkaoui is entitled to produce the necessary evidence related to his motion to quash the certificate proceeding for abuse of process. Of course, he has to produce or endeavour to obtain relevant evidence for his motion. He has the right to do so using traditional evidentiary means. He is trying to show that disclosure of the information in the features is unlawful,

Critère n° 4 : le préjudice permanent que subirait les relations par la divulgation des communications doit être plus considérable que l'avantage à retenir d'une décision

[112] Le critère n° 4 fait appel à une mise en balance de deux impératifs conflictuels ou l'un doit prévaloir sur l'autre. En d'autres mots, il doit être démontré que, si la confidentialité des sources est levée, il y aura un préjudice permanent subi par le rapport source-journaliste qui sera plus important que l'avantage qui en résultera.

[113] Y aura-t-il un préjudice permanent porté aux rapports source-journaliste si les noms de sources sont dévoilés? Il n'y a aucun doute que, en l'espèce, les rapports entre ces sources et le journaliste Bellavance seraient rompus de façon permanente. Pour ce qui est des autres rapports source-journaliste actuels et futurs, ils ne seraient pas nécessairement rompus. La différence entre ces rapports est que les rapports en cause sont fondés sur la remise illégale d'un document secret et la confirmation de celui-ci et de l'information aux fins de publication, ce qui touche directement le système judiciaire, l'administration de la judiciaire, les procédures en cours et certains droits fondamentaux de M. Charkaoui, tandis que les autres rapports ont un autre fondement. Les rapports à la base des articles et la publication de l'information le 22 juin 2007 vont à l'encontre des obligations imposées par la LIPR. Dans le domaine journalistique, il est normal d'avoir des contacts dans le domaine politique, les relations de travail, le milieu gouvernemental, etc. Ces contacts favorisent la liberté d'expression et assurent en conséquence l'échange d'idées, d'opinions dans l'intérêt d'une société libre et démocratique. Ces contacts dont dispose le milieu journalistique ne seraient pas touchés par le dévoilement des noms des sources du journaliste Bellavance à la base des articles publiés dans les quotidiens *La Presse* et *Le Droit* le 22 juin 2007.

[114] Par contre, M. Charkaoui a le droit de produire la preuve nécessaire relative à sa requête en annulation de la procédure de certificat pour abus de procédure. Évidemment, il doit produire ou tenter d'obtenir des preuves pertinentes, nécessaires aux fins de sa requête. Il a le droit de le faire par les moyens de preuve classique. Il tente de démontrer que le dévoilement de l'information

abusive, prejudicial and attributable to a government body. To get to the bottom of the matter, he needs journalistic information to demonstrate the provenance of the information and the reasons for this action. Mr. Charkaoui likens his situation to that of Maher Arar, who was the subject of disturbing leaks. In his *Report of the Events Relating to Maher Arar—Factual Background*, Volume II, at page 490, O'Connor J. made the following observation about one of the leaks:

This leak has troubling implications. It is very disturbing that a government official or officials chose to breach the confidentiality that was essential in conducting the Inquiry's *in camera* hearings.

The same is true in the case at bar, which, moreover, involves a judicial proceeding.

[115] The result for Mr. Charkaoui was that the press portrayed him as a suicide attacker, according to CSIS, and implicated him in a terrorist plot, which is extremely serious.

[116] Mr. Charkaoui has no other way to get to the bottom of things and produce the evidence he believes is essential to his motion to quash the certificate proceeding for abuse of process. Upholding the objection and not revealing the information could hinder the case.

[117] With regard to Wigmore's fourth test, I therefore conclude that the identification of press sources will not cause permanent injury to source-journalist relationships because of the very specific circumstances of the case. Far more importantly, the information sought by Mr. Charkaoui goes straight to the heart of the objectives of his motion.

## VII. Decisions concerning the objections to the questions

[118] Before moving on to the final stage, which is to rule on the objections to more than 20 questions put to journalist Bellavance, I would like to point out that I had considered proceeding in stages, that is, by dealing with the questions related to the secret document, followed

dans les reportages est illégal, fautif, dommageable et attribuable à un organisme gouvernemental. Pour aller au fond des choses, il a besoin de l'information journalistique pour démontrer l'origine de l'information et les motifs justifiant un tel geste. M. Charkaoui fait un parallèle entre sa situation et celle de Maher Arar qui avait fait l'objet de fuites préoccupantes. À ce sujet, le juge O'Connor dans son *Rapport sur les événements concernant Maher Arar – Les faits*, volume II, à la page 537, faisait l'observation suivante quant à l'une de ces fuites :

Cette fuite a des aspects troublants. Il est très inquiétant de voir qu'un ou des responsables du gouvernement ont décidé de violer la confidentialité qui était essentielle à la conduite des audiences à huis clos de la Commission.

Il en va de même en l'occurrence; en outre, il s'agit d'une instance judiciaire.

[115] Pour M. Charkaoui, les reportages journalistiques ont eu comme conséquence de le présenter comme kamikaze, selon le SCRS, et de l'impliquer dans un complot d'attentat, ce qui est d'une gravité extrême.

[116] M. Charkaoui n'a pas d'autres moyens à sa disposition pour aller au fond des choses et faire la preuve qu'il considère essentielle pour les fins de sa requête en annulation de la procédure de certificat pour abus de procédure. Maintenir l'objection et ne pas dévoiler l'information pourraient nuire au bon déroulement de l'instance.

[117] Donc, en ce qui concerne le quatrième critère de Wigmore, je conclus que le dévoilement des sources journalistiques ne créera pas un préjudice permanent aux rapports source-journaliste vu les faits bien particuliers de l'espèce. Mais encore plus, l'information recherchée par M. Charkaoui va au cœur même des objectifs visés par sa requête.

## VII. Les décisions concernant les objections aux questions

[118] Avant de procéder à l'étape finale consistant à statuer sur les objections élevées à l'égard de plus de 20 questions posées au journaliste Bellavance, je signale que j'avais envisagé de procéder par étapes : c'est-à-dire, instruire les questions concernant le document secret,



by those related to journalism, and suspending the objections raised against the questions asking that the sources be revealed. The objective of such an approach would be to determine whether the answers to the questions about the secret document and journalism would be sufficient to establish relevant evidence for the motion to quash the certificate proceeding for abuse of process. After careful consideration and taking into account the parties' and the Court's knowledge of the proceeding and the issues, I chose otherwise. The questions related to the document, the Court's knowledge of its content and the limits on disclosure imposed by the IRPA will not provide the clarifications needed for the motion to quash the certificate proceeding. Journalism is intrinsically linked to the sources on which features are based. For that reason, it is impossible to separate one from the other. That is abundantly clear in reading the questions in Annex B. However, disclosure of the names of the sources is more important for Mr. Charkaoui's motion, and he currently has no other way to obtain that information. The administrative and police investigations now under way are of no use to him.

[119] The Court is fully aware of the importance of this decision, knowing full well what journalism entails and the position journalist Bellavance is in. The Court also bears in mind the comments made by McLachlin C.J., quoted at paragraph 95 of this decision, concerning journalism and the fact that "[t]he courts respect his [the journalist's] work and will not hamper it more than is necessary." This is an extraordinary case that calls for an extraordinary solution.

[120] However, in view of the facts and all the issues, the greater public interest demands that the truth be told as to the origin of the leak of a secret document, its confirmation and the significant impact on the justice system, the administration of justice and Mr. Charkaoui's fundamental rights. That public interest trumps the other interests at stake. Given the unique circumstances of this case, the justice system must be able to get to the root of the matter for the purposes of the motion if justice is to be served. Preventing the system from doing its work for reasons of freedom of expression, freedom of the press or a public interest associated with the articles published

celles entourant le travail journalistique et suspendre les objections élevées contre les questions demandant le dévoilement des sources. L'objectif d'une telle démarche serait de voir si les réponses aux questions portant sur le document secret et le travail journalistique ne suffiraient pas à révéler la preuve pertinente aux fins de la requête en annulation de la procédure de certificat pour abus de procédure. Après mure réflexion, tout en tenant compte de la connaissance que les parties et la Cour ont de la procédure et des enjeux, je ne le crois pas. Les questions relatives au document, à la connaissance de son contenu par la Cour et aux limites à la divulgation imposées par la LIPR n'ajouteront pas l'éclairage nécessaire aux fins de la requête en annulation de la procédure de certificat. Le travail journalistique est intrinsèquement lié aux sources à la base du reportage. De ce fait, il est impossible de dissocier l'un de l'autre. La simple lecture des questions à l'annexe B aboutit à cette constatation. Mais en outre, le dévoilement des noms de sources est plus important aux fins de la requête de M. Charkaoui et il n'a pas d'autres moyens à sa disposition actuellement pour obtenir cette information. Les enquêtes administratives et policières en cours ne lui sont d'aucune utilité.

[119] La Cour est pleinement consciente de l'importance d'une telle décision sachant fort bien ce en quoi consiste le travail journalistique et la position dans laquelle se trouve le journaliste Bellavance. La Cour a aussi à l'esprit les propos de la juge en chef McLachlin, cités au paragraphe 95 du présent jugement, concernant ce travail et le fait que « les tribunaux respectent [ce] travail et ne l'entraveront pas plus qu'il ne faut ». Il s'agit ici d'un cas exceptionnel nécessitant une solution hors de l'ordinaire.

[120] Toutefois, vu les faits et l'ensemble des enjeux, l'intérêt public supérieur réclame la manifestation de la vérité quant à l'origine de la remise d'un document secret, sa confirmation, et l'impact important sur le système judiciaire, l'administration de la justice ainsi que sur les droits fondamentaux de M. Charkaoui. Cet intérêt public prime sur les autres intérêts en jeu. Vu les circonstances particulières de ce dossier, le système judiciaire doit être capable d'aller au fond des choses aux fins de la requête et ce, dans l'intérêt de la justice. L'empêcher d'assumer ses tâches pour des raisons de liberté d'expression, liberté de la presse et d'un certain intérêt public associé aux



in June 2007 would not serve the interests of justice. It strikes me that the justice system cannot be shackled in such circumstances.

[121] It should be noted that the Court, at paragraphs 65, 66, 67 and 68 of this decision, consolidated the questions to which objections were raised into three categories: questions related to the secret document, questions related to journalism and questions related to sources. I will therefore rule in three stages in the paragraphs that follow.

Questions related to the secret document: 10, 16, 18 and 19 (3, 21 and 23 in Annex B)

[122] At paragraphs 16 and 19 of this decision, the Court answered the seven questions asked by counsel for Mr. Charkaoui regarding the secret document and included a summary of additional evidence (see Annex A), taking into account the obligations set out in paragraph 78(h) of the IRPA. The Court also stated that because the document was classified secret and the Court's reading confirmed the accuracy of that classification for the document as a whole (although some of the information in the document should have been classified top secret), the secret document will be treated confidentially by the Court in accordance with paragraph 78(b) of the IRPA, which authorizes the designated judge to act upon receiving "any other evidence".

[123] For these three categories, the Court notes that several questions were answered during the cross-examination of journalist Bellavance. To be more precise, the following is a list of the questions answered, with references to the pages of the transcript of the examination containing the answers or to the relevant paragraphs of this decision: question 1 (see page 68), question 10 (see pages 101, 102, 103 and 104), question 13 (see pages 125, 126 and 127), question 14 (see pages 125, 126 and 127), question 15 (see pages 134, 191 and 192), question 16 (see paragraph 19 of this decision), question 17 (see page 192), question 18 (see page 159) and question 19 (see paragraph 19 of this decision).

[124] Regarding the questions in the document category, the only questions on which a ruling still has to be made

articles publiés en juin 2007 ne servirait pas l'intérêt de cette justice. Il me semble que le système judiciaire ne peut pas être menotté dans de telles circonstances.

[121] On rappellera que la Cour a, aux paragraphes 65, 66, 67 et 68 de la présente décision, regroupé les questions visées par des objections en trois catégories : les questions reliées au document secret, au travail journalistique et aux sources. Donc, j'entends, dans les paragraphes qui vont suivre, statuer comme il convient en suivant trois étapes.

Les questions reliées au document secret : 10, 16, 18 et 19 (3, 21 et 23 de l'annexe B)

[122] Aux paragraphes 16 et 19 du présent jugement, la Cour a déjà répondu aux sept questions posées par les avocates de M. Charkaoui au sujet du document secret et a inclus un résumé de preuve additionnelle (voir l'annexe A), le tout en tenant compte des obligations énoncées à l'alinéa 78h) de la LIPR. La Cour a aussi indiqué qu'étant donné que le document était classifié secret et que la lecture que la Cour en a fait, permet de constater la justesse de cette classification pour le document dans son ensemble (bien que certaines informations dans le document devaient être classifiées ultrasecrètes), ledit document secret sera traité par la Cour confidentiellement, le tout selon l'alinéa 78b) de la LIPR qui autorise le juge désigné à agir ainsi lorsqu'il reçoit « des autres éléments de preuve » (*and any other evidence*).

[123] Pour ces trois catégories, la Cour constate que plusieurs questions ont trouvé une réponse au cours du contre-interrogatoire du journaliste Bellavance. À titre de précision, on retrouvera ci-après les questions avec référence aux pages de la transcription de l'interrogatoire où l'on retrouve les réponses ou encore, aux paragraphes pertinents de la présente décision : question 1 (voir page 68), question 10 (voir pages 101, 102, 103, 104), question 13 (voir pages 125, 126, 127), question 14 (voir pages 125, 126, 127), question 15 (voir pages 134, 191, 192), question 16 (voir paragraphe 19 de la présente décision), question 17 (voir page 192), question 18 (voir page 159), question 19 (voir paragraphe 19 de la présente décision).

[124] En ce qui concerne les questions regroupées dans la catégorie document, il ne reste que les questions 3, 21

are questions 3, 21 and 23. I direct the reader to Annex B for the wording of the questions. Question 3 deals in part with the secret document and pertains to the journalism involved. Initially, the objection was based on the possibility of revealing the journalist's source, section 38 [as am. by S.C. 2001, c. 41, ss. 43, 141] of the *Canada Evidence Act* and section 78 of the IRPA. The Court has already decided to deal with the secret document in accordance with the requirements of section 78 of the IRPA. Relevance was not the basis of the objection. It bears noting that Mr. Bellavance's affidavit in support of the motion to quash the subpoena refers to the journalism underlying the June 22, 2007 features. The objection is dismissed, and question 3 may be asked. The same holds true for question 23. The aim of the question was not to verify the journalist's work, but rather the work done to verify the trustworthiness and authenticity of the document and the accuracy of the information prior to June 22, 2007. The question may be asked if the objectives of the motion to quash and the procedural issues are taken into consideration.

[125] The purpose of question 21 is to obtain information about the content of the secret document. According to the confidentiality requirements imposed on the designated judge by paragraph 78(b) of the IRPA, the objection is upheld. The Court has already revealed what it can.

Questions related to the journalism (1, 13, 14, 20 and 25 in Annex B)

[126] As I stated at paragraph 123, questions 1, 13 and 14 have been answered. The only remaining objections are those to questions 20 and 25. The journalism is addressed in the affidavits from journalists Bellavance and Toupin. There is a contradiction between the journalists' versions and that of Mr. Charkaoui with regard to some of the facts arising from telephone conversations. Moreover, for the purpose of the motion to quash the certificate proceeding, the objections to the questions are related to issues associated with the principal motion and are relevant. The same is true for question 25. The objections are dismissed, and the questions may be asked.

et 23 sur lesquelles il faut statuer. J'invite le lecteur à consulter l'annexe B pour le libellé des questions. La question 3 se rattache en partie au document secret et elle concerne le travail journalistique. Initialement, l'objection était fondée sur la possibilité de divulguer la source journalistique, l'article 38 [mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 43, 141] de la *Loi sur la preuve* et l'article 78 de la LIPR. La Cour a déjà décidé de traiter le document secret selon les exigences de l'article 78 de la LIPR. La pertinence n'était pas le fondement de l'objection. Il est à noter que l'affidavit de M. Bellavance à l'appui de la requête en cassation de subpoena se réfère au travail journalistique à la base des reportages du 22 juin 2007. L'objection est rejetée et la question 3 peut être posée. Il en est de même pour la question 23. La question ne visait pas à vérifier le travail du journaliste mais portait plutôt sur le travail accompli afin de vérifier la fiabilité et l'authenticité du document et la véracité de l'information avant le 22 juin 2007. La question peut être posée si l'on prend en considération les objectifs de la requête en annulation et des enjeux de la procédure.

[125] La question 21 vise à obtenir des informations quant au contenu du document secret. Selon les obligations de confidentialité imposées au juge désigné par l'alinéa 78b) de la LIPR, l'objection est maintenue. La Cour a déjà dévoilé ce qu'elle pouvait.

Les questions reliées au travail journalistique (1, 13, 14, 20 et 25 de l'annexe B)

[126] Comme je l'ai dit au paragraphe 123, il a été répondu aux questions 1, 13 et 14. Il ne reste que les objections visant les questions 20 et 25. Le travail journalistique est abordé dans les affidavits des journalistes Bellavance et Toupin. Il y a contradiction à l'égard de certains faits découlant de conversations téléphoniques entre les versions des journalistes et de celle de M. Charkaoui. En outre, aux fins de la requête en annulation de la procédure de certificat, les objections visées par les questions sont reliées aux questions en litige associées à la requête principale et elles sont pertinentes. Il en est de même pour la question 25. Les objections sont rejetées et les questions peuvent être posées.

Questions related to the sources (2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 15, 17, 22 and 24 in Annex B)

[127] As we saw earlier, questions 15 and 17 have been answered. Regarding the objections related to the other questions about sources, for the reasons stated in this decision, the objections to those questions are dismissed, and the questions may be asked. The questions are relevant to the motion to quash the certificate proceeding, and, in balancing all the interests at stake, it is possible to conclude that the interests of justice, the administration of justice, the proceedings under way and Mr. Charkaoui's fundamental rights outweigh freedom of the press and the protection of sources. It is in the interests of justice that the matter be brought into the light of day and that the examination of Mr. Bellavance continue, with the examination of Mr. Toupin to follow.

(G) Conclusion

[128] Having noted that answers have been given to many of the questions to which objections were raised during the examination on affidavit of Mr. Bellavance, the Court upholds the objection concerning question 21 but dismisses the other objections. The other questions will therefore be asked. The parties are asked to propose a schedule for the resumption of the hearings.

(H) Costs

[129] In view of my decision, costs in this motion are allowed in favour of Mr. Charkaoui and against the interveners.

(I) JUDGMENT

FOR ALL THESE REASONS, THE COURT:

- Dismisses the motion to quash the *subpœnas duces tecum*;
- Upholds, in accordance with Annex B hereto, the objection concerning question 21; and

Les questions reliées aux sources (2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 15, 17, 22 et 24 de l'annexe B)

[127] Comme on l'a vu plus haut, il a été répondu aux questions 15 et 17. En ce qui concerne les objections relatives aux autres questions traitant des sources, pour les motifs exposés dans la présente décision, lesdites objections à ces questions sont rejetées et celles-ci peuvent être posées. Elles sont pertinentes aux fins de la requête en annulation de la procédure de certificat et, tenant compte de la mise en balance de tous les intérêts en jeu, il est possible de conclure que l'intérêt de la justice, son administration, les procédures en cours et les droits fondamentaux de M. Charkaoui priment sur la liberté de la presse et la protection des sources. Il y va de l'intérêt de la justice que la lumière soit faite et que l'interrogatoire de M. Bellavance se poursuive et que par la suite, celui de M. Toupin débute.

G) Conclusion

[128] Ayant constaté qu'il a été répondu à un grand nombre de questions pour lesquelles des objections ont été élevées au cours de l'interrogatoire sur affidavit de M. Bellavance, la Cour maintient l'objection concernant la question 21 mais rejette les autres objections. En conséquence, les autres questions seront posées. Les parties sont invitées à proposer un calendrier de reprise des audiences.

H) Les dépens

[129] Vu ma décision, les dépens de la présente sont accordés à M. Charkaoui contre les intervenants.

I) JUGEMENT

POUR TOUTES CES RAISONS, LA COUR :

- Rejette la requête en cassation des *subpœnas duces tecum*;
- Maintient, selon l'annexe B de la présente, l'objection concernant la question 21; et

- Dismisses the other objections and allows the questions.

- Allows costs in favour of Mr. Charkaoui and against the interveners.

- Invites the parties to contact the Registry of this Court to reschedule the hearing.

- Rejette les autres objections et permet les questions.

- Accorde les dépens en faveur de M. Charkaoui à la charge des intervenants.

- Invite les parties à communiquer avec le greffe de la Cour dans le but de fixer le nouveau calendrier de l'audition.

## ANNEX A

Docket: DES-3-03

### FEDERAL COURT

**IN THE MATTER OF** a certificate pursuant to subsection 77(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA), signed by the Minister of Immigration and the Solicitor General of Canada (Ministers);

**IN THE MATTER OF** the referral of this certificate to the Federal Court of Canada pursuant to subsection 77(1) and sections 78 and 80 of the IRPA;

**IN THE MATTER OF** the publication of articles in the daily newspapers *La Presse* and *Le Droit* on June 22, 2007;

#### CONCERNING:

**ADIL CHARKAOUI**

#### **SUMMARY OF ADDITIONAL INFORMATION IN ACCORDANCE WITH PARAGRAPH 78(h) OF THE IMMIGRATION AND REFUGEE PROTECTION ACT**

January 18, 2008

#### **INTRODUCTION**

1. The Canadian Security Intelligence Service (the Service) believes that Adil CHARKAOUI, a permanent resident born July 3, 1973, in Mohammedia, Morocco, and residing at \_\_\_\_\_, should be inadmissible on security grounds under section 33 and paragraphs 34(1)(c), 34(1)(d) and 34(1)(f) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (the Act). On May 16, 2003, the Minister of Citizenship and Immigration and the Solicitor General of Canada, now Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (the Ministers) signed a certificate attesting that CHARKAOUI is inadmissible on security grounds under subsection 77(1) of the Act, and a warrant for arrest and detention under subsection 82(1).

## ANNEXE A

No. de dossier de la Cour : DES-3-03

### COUR FÉDÉRALE

**DANS L'AFFAIRE CONCERNANT** un certificat en vertu du paragraphe 77(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch 27 (LIPR), signé par le Ministre de l'immigration et le Solliciteur général du Canada (Ministres);

**DANS L'AFFAIRE CONCERNANT** le dépôt de ce certificat à la Cour fédérale du Canada en vertu du paragraphe 77(1) et des articles 78 et 80 de la LIPR;

**DANS L'AFFAIRE CONCERNANT** la publication d'articles dans les quotidiens « *La Presse* » et « *Le Droit* » le 22 juin 2007;

#### CONCERNANT :

**ADIL CHARKAOUI**

#### **RÉSUMÉ DES RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES CONFORMÉMENT À L'ALINÉA 78(h) DE LA LOI SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS**

Le 18 janvier 2008

#### **INTRODUCTION**

1. Le Service canadien du renseignement de sécurité (« le service »), croit qu'Adil CHARKAOUI, un résident permanent, né le 3 juillet 1973 à Mohammedia, (Maroc), et résidant au \_\_\_\_\_, doit être interdit de territoire pour raison de sécurité aux termes de l'article 33 et des alinéas 34(1)c), 34(1)d) et 34(1)f) de la Loi sur l'[i]mmigration et la protection des réfugiés (la « Loi »). Le 16 mai 2003, le Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et le Solliciteur général du Canada, actuellement Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (les « Ministres »), ont signé un certificat attestant que CHARKAOUI est interdit de territoire pour raison de sécurité en vertu du paragraphe 77(1) de la Loi, et le mandat

2. The Federal Court has since ordered Mr. CHARKAOUI released. In reasons dated February 17, 2005 [*Charkaoui (Re)*, [2005] 3 F.C.R. 389 (F.C.)], the Federal Court stated that it had reasonable grounds to believe that the danger associated with Mr. CHARKAOUI had been neutralized and that he would likely not fail to appear at a proceeding or for removal, if applicable. As it had not heard all of the evidence, and to ensure continued neutralization of the danger, the Court imposed preventive conditions of release, set out in the judgment dated February 17. The conditions were later amended.

3. On June 29, 2007, following the publication of the article entitled “Exclusif une enquête de La Presse Charkaoui a-t-il discuté d’un attentat?” in the newspaper *La Presse* on June 22, 2007, the Ministers requested a hearing in the absence of Mr. Charkaoui and his counsel under paragraph 78(e) of the Act. Ms. LaRochelle objected verbally and in writing to the holding of such a hearing. On June 29, 2007, the Court granted the Ministers’ request. On July 5, 2007, the Court held a hearing in the absence of Mr. Charkaoui and his counsel.

#### Hearing of July 5, 2007

4. At the hearing, which lasted approximately two and a half hours, counsel for the Ministers submitted the following newspaper articles: an article from *La Presse* dated June 22, 2007, entitled “Exclusif une enquête de La Presse Charkaoui a-t-il discuté d’un attentat?”; the transcript of Mr. Charkaoui’s press conference with television station RDI, dated June 22, 2007; and an article from *The Globe and Mail* dated July 5, 2007, entitled “CSIS, RCMP tracing leak of terrorism allegations against Charkaoui”.

5. Counsel for the Ministers summoned two persons to testify. The first witness is an employee of the Service, a manager. The witness testified about his/her experience, as well as his/her expertise and participation in the Service’s internal investigation. The witness testified about the timeline of events. He or she also stated that the Service’s internal investigation had not been completed and that the Service had asked the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) to open a criminal investigation. The Court asked this manager several questions related to the allegations against Mr. Charkaoui that had appeared in the media. The Court also asked several questions regarding the Service’s internal investigation. The Court intends to monitor the progress of the investigations currently under way, given its obligations under paragraph 78(b) of the Act.

6. Counsel for the Ministers then summoned a second person to testify. The second witness is an employee of the Service,

d’arrestation et de maintien en détention en vertu du paragraphe 82(1).

2. La Cour fédérale a, depuis, libéré M. CHARKAOUI. Dans les motifs rendus le 17 février 2005 [*Charkaoui (Re)*, [2005] 3 R.C.F. 389 (C.F.)], la Cour fédérale a indiqué qu’elle a des motifs raisonnables de croire que le danger associé à M. CHARKAOUI est neutralisé et qu’il ne se soustraira vraisemblablement pas à la procédure et/ou au renvoi, le cas échéant. N’ayant pas entendu toute la preuve et dans le but de maintenir la neutralisation du danger posé, la Cour a imposé des conditions de libérations [*sic*] préventives, énumérées dans le jugement du 17 février. Ces conditions furent modifiées par la suite.

3. Suite à la publication de l’article intitulé « Exclusif une enquête de La Presse Charkaoui a-t-il discuté d’un attentat? » dans le journal *La Presse* du 22 juin 2007, les Ministres ont demandé le 29 juin 2007, en vertu de l’alinéa 78(e) de la Loi, la tenue d’une audience en l’absence de Monsieur Charkaoui et de son conseil. Maître LaRochelle a élevé une objection verbalement et par écrit à la tenue d’une telle audience. Le 29 juin 2007 la Cour a fait droit à la demande des Ministres. Le 5 juillet 2007, la Cour a tenu une audience hors de la présence de Monsieur Charkaoui et de son conseil.

#### Audience du 5 juillet 2007

4. Lors de cette audience, d’une durée d’environ deux heures et demie, les avocats des Ministres ont produit les articles de journaux suivants : l’article du journal *La Presse* du 22 juin 2007 intitulé « Exclusif une enquête de La Presse Charkaoui a-t-il discuté d’un attentat? »; la transcription de la conférence de presse de Monsieur Charkaoui avec la station RDI du 22 juin 2007; l’article du journal *The Globe and Mail* du 5 juillet 2007 intitulé « CSIS, RCMP tracing leak of terrorism allegations against Charkaoui ».

5. Les avocats des Ministres ont cité deux personnes à témoigner. Le premier témoin est un employé du Service. Cette personne est gestionnaire au Service et a témoigné de son expérience ainsi que de son expertise et sa participation à l’enquête interne du Service. Cette personne a témoigné quant à la chronologie des événements. Elle a également déclaré que l’enquête interne du Service n’était pas terminée et que le Service avait demandé à la Gendarmerie royale du Canada (« GRC ») d’ouvrir une enquête criminelle. La Cour a posé plusieurs questions à ce gestionnaire en ce qui a trait aux allégations publiées sur Monsieur Charkaoui dans les médias. La Cour a aussi posé plusieurs questions à l’égard de l’enquête interne du Service. Cette dernière entend faire un suivi des enquêtes en cours étant donné l’obligation de la Cour découlant de l’alinéa 78(b) de la Loi.

6. Les procureurs des Ministres ont ensuite cité à témoigner une deuxième personne. Ce deuxième témoin est un employé

also a manager. The witness testified about his/her experience, as well as his/her expertise and involvement in the case. This individual commented on certain aspects of the case before the Court. More specifically, the witness referred to certain documents in the secret documentation files already filed in Federal Court in connection with the certificate proceeding. The Court asked the manager several questions, in particular about the origins and trustworthiness of certain documents in the secret files. The Court also questioned the manager about the allegations made in the *La Presse* article, *supra*.

#### **Summary of information that may be disclosed to Mr. Charkaoui**

7. In accordance with paragraph 78(b) of the Act, counsel for the Ministers made oral submissions to the Court regarding the non-disclosure of classified information. At issue were the reasons why a detailed summary of this information could not be prepared. According to counsel for the Ministers, the disclosure of this information would be injurious not only to national security, but also to the safety of a person or persons.

8. Following the Court's instructions, counsel for the Ministers prepared a draft summary and filed it on July 10, 2007, in accordance with paragraph 78(h) of the Act. The Court subsequently made substantial amendments to the draft summary following the hearing in the absence of Mr. Charkaoui and his counsel which took place on July 13, 2007.

#### **Conclusion**

9. The Court is of the opinion that its first objective is to give Mr. Charkaoui as much information as possible so that he is able to answer the allegations made against him in the certificate. While mindful of its duty to ensure the confidentiality of information affecting national security or the safety of any person, the Court concluded that it was in the interests of justice to disclose a summary of information to Mr. Charkaoui. The Court drafted a summary and disclosed it orally to Mr. Charkaoui's counsel on July 16, 2007. Through his counsel, Mr. Charkaoui asked that the summary not be made public, given the motion to quash the proceeding for abuse of process, and because publication could compound the harm done to him by the *La Presse* article.

10. It is in the interests of justice and of Mr. Charkaoui that a summary of additional evidence be filed on the public record of this proceeding. The Federal Court took note of the allegations

du Service. Cette personne est également gestionnaire au Service et a témoigné de son expérience ainsi que de son expertise et son intervention dans le dossier. Cette personne a commenté certaines parties du dossier devant la Cour. En particulier, elle a fait référence à certains documents qui se trouvent dans les Dossiers de documentation secrète déjà déposés à la Cour fédérale dans le cadre de la procédure du certificat. La Cour a posé plusieurs questions à ce gestionnaire, en particulier sur l'origine de certains documents dans les Dossiers secrets devant la Cour, ainsi que leur fiabilité. De même, la Cour fédérale a questionné ce gestionnaire sur les allégations décrites dans l'article de *La Presse* précité.

#### **Résumé d'information pouvant être divulgué à Monsieur Charkaoui**

7. Les avocats des Ministres ont présenté verbalement à la Cour des observations conformément à l'alinéa 78(b) de la Loi quant à la non divulgation de renseignements classifiés. Il a été question des raisons pour lesquelles ces renseignements ne pouvaient faire l'objet d'un résumé très précis. Selon les avocats des Ministres, la divulgation de ces renseignements causerait un préjudice non seulement à la sécurité nationale mais également à la sécurité d'autrui.

8. Suivant les instructions de la Cour, les procureurs des Ministres ont préparé et déposé le 10 juillet 2007 un projet de résumé, conformément à l'alinéa 78(h) de la Loi. Ce projet de résumé de renseignements a été ensuite modifié de façon substantielle par la Cour à la suite de l'audience hors de la présence de Monsieur Charkaoui et de son conseil qui a eu lieu le 13 juillet 2007.

#### **Conclusion**

9. La Cour est d'avis que son objectif premier est de donner à Monsieur Charkaoui le plus d'information possible afin de le mettre en mesure de répondre aux allégations portées contre lui dans le certificat. Tout en étant consciente de son obligation de garantir la confidentialité des renseignements touchant la sécurité nationale et la sécurité d'autrui, la Cour a conclu qu'il était dans l'intérêt de la justice qu'un résumé de renseignements supplémentaires soit divulgué à Monsieur Charkaoui. La Cour a complété la rédaction d'un résumé et l'a communiqué verbalement aux avocats de Monsieur Charkaoui le 16 juillet 2007. M. Charkaoui, par l'entremise de ses avocates, a demandé de ne pas rendre public le résumé étant donné la requête en annulation de la procédure pour abus de procédure et les préjudices qu'il subit suite à la publication de l'article du journal « *La Presse* », ledit préjudice pouvant être aggravé par une telle publication.

10. Il est dans l'intérêt de la justice et celui de M. Charkaoui qu'un résumé de la preuve supplémentaire soit déposé au dossier public de la présente procédure. La Cour fédérale a pris

made against Mr. Charkaoui in the newspaper *La Presse* on June 22, 2007. The Court confirms the existence of the document mentioned in the newspaper articles. In July 2007, the Court was not in a position to confirm the authenticity of the document. Since then, the Court has taken cognizance of the document, which was submitted by the journalist Bellavance. This document was not part of the secret documentation submitted to the Court in May 2003. However, the information revealed in the June 2007 newspaper articles was. The Federal Court confirms that it has unproven information in its possession that correspond in large part to the information related in the *La Presse* article concerning Mr. Charkaoui. According to this information, at a June 2000 meeting in the presence of two individuals, Mr. Charkaoui discussed hijacking a commercial airliner for an attack. This information is already included, in a general way, in the public summary of information dated May 20, 2003, at paragraph 35. The Court notes that the information in its possession was not assessed in terms of the reasonableness of the certificate. To date, this information remains unproven. The Court also confirms that it has unproven information alleging that Mr. Charkaoui travelled to Afghanistan in early 1998 to receive military and theological training at the Khalden camp.

note des allégations portées contre Monsieur Charkaoui dans le journal *La Presse* du 22 juin 2007. La Cour confirme l'existence du document mentionné dans les articles de journaux. En juillet 2007, la Cour n'était pas en mesure de confirmer l'authenticité du document. Depuis, la Cour a pris connaissance du document suite à la remise du document par le journaliste Bellavance. Ce document ne faisait pas partie de la documentation secrète remise à la Cour en mai 2003. Toutefois, l'information révélée dans les articles de journaux en juin 2007 touchant à M. Charkaoui l'était. La Cour fédérale confirme avoir en sa possession des renseignements non prouvés qui correspondent en grande partie à ceux évoqués dans l'article de *La Presse* concernant Monsieur Charkaoui. Selon cette information, Monsieur Charkaoui, lors d'une rencontre en juin 2000, a discuté en présence de 2 individus de la prise de contrôle d'un avion commercial à des fins agressives. Cette information fait déjà partie, de façon générale, du résumé de renseignements public du 20 mai 2003, au paragraphe 35. La Cour précise que l'information qu'elle détient n'a pas été étudiée sous l'angle du caractère raisonnable du certificat. À ce jour, il s'agit d'informations non prouvées. La Cour confirme également avoir en sa possession des renseignements non prouvés selon lesquels Monsieur Charkaoui se serait rendu en Afghanistan au début 1998 pour y suivre un stage militaire et une formation théologique au camp Khalden.



## ANNEX B

[TRANSLATION]

EXAMINATION ON AFFIDAVIT OF JOËL-DENIS BELLAVANCE, SEPTEMBER 24, 2007  
QUESTIONS RELATED TO THE SECRET DOCUMENT

OBJ. # (x)	Question	Page of Transcript (xx)	Reasons for Objection (xxx)	Decision (xxxx)
3	What are the documentary sources?	81	Privileged communication: question likely to disclose journalist's source; AND section 38 of <i>Evidence Act</i> ; section 78 of <i>Immigration and Refugee Protection Act</i> ;	Objection dismissed
10	And when you say, "This information, including the document, was used by Canadian authorities to obtain a security certificate from a Federal Court judge", does this come from the disclosed information or the document, or is it your own interpretation? Therefore, information from the source?	102	Privileged communication: question likely to reveal source.	Answer: Pages 101, 102, 103, 104
16	Regarding the document in your possession, is it because of its format that it was identified as "classified top secret" or "classified secret", or was there a note leading you to say at some point in your newspaper article that it was top secret?	137	Objection by Ministers: section 38 of the <i>Evidence Act</i> .	Answer: Paragraph 19 of decision
18	Were you yourself, at any rate, the phrase will perhaps seem obvious to you, but you were not authorized to have that document, as I understand it?	157	Question of law. Answer could incriminate witness. Objection withdrawn after rephrasing.	Answer: Page 159
19	Who had signed that document?	165	Objection by Ministers: paragraph 38.01(c) of the <i>Evidence Act</i> .	Answer: Paragraph 19 of the decision
21	Did the document concern Mr. Arar?	186	Objection by Ministers: paragraph 38.01(c) of the <i>Evidence Act</i> .	Objection upheld
23	How did you go about verifying the trustworthiness, authenticity and truth of the information and the document before publishing it?	194	Relevance: The purpose of the examination is not to assess the quality of his work as a journalist.	Objection dismissed

(x) The numbers associated with the questions are in the order the objections were made in the course of the examination on affidavit of J. Denis Bellavance.  
 (xx) The number indicates the page of the transcript where the question, the objection and the beginning of the submissions are found.  
 (xxx) The Reasons for Objection column contains a brief summary of the grounds on which the objection is based.  
 (xxxx) Several objections were resolved at the examination. This column contains the decision.

## QUESTIONS RELATED TO THE JOURNALISM

OBJ. # (x)	Question	Page of Transcript (xx)	Reasons for Objection (xxx)	Decision (xxxx)
1	Does <i>La Presse</i> have any specific policy regarding the anonymity of sources or, if not, a general one?	59	Objection withdrawn	Answer: Page 68
13	You had a discussion over the telephone. Is it true to say that, at that time, you were afraid that there would be a search?	112	Relevance	Answer: Pages 125, 126, 127
14	Is it true that, when you talked to Mr. Charkaoui, you were afraid that there would be a search?	119	Relevance	Answer: Pages 125, 126, 127
20	Did you also contact, apart from Mr. Charkaoui, the other person? Did you contact this person to verify the authenticity or truth?	181	Privileged communication: question likely to reveal source, verification of sources' trustworthiness; and Relevance: The purpose of the examination is not to assess the quality of the witness' work as a journalist.	Objection dismissed
25	Are you aware of the reason for the publication timing here?	219	Relevance; and This is not the appropriate witness.	Objection dismissed

## QUESTIONS RELATED TO THE SOURCES

OBJ. # (x)	Question	Page of Transcript (xx)	Reasons for Objection (xxx)	Decision (xxxx)
2	So, the question is, the sources you mention as being confidential at paragraph 3 of your affidavit, were they sources known to you before the article on Mr. Charkaoui was prepared?	77	Privileged communication: question likely to disclose journalist's source;	Objection dismissed
4	Do they work for the Canadian government?	82	Privileged communication: question likely to disclose journalist's source; and Section 38 of the <i>Evidence Act</i> ; section 78 of the <i>Immigration and Refugee Protection Act</i> ;	Objection dismissed
5	Can we know whether the sources are, I will ask the question, but whether they work, at the time they made the disclosure to you, whether they worked for the government?	82	Privileged communication: question likely to disclose journalist's source; and Section 38 of the <i>Evidence Act</i> ; section 78 of the <i>Immigration and Refugee Protection Act</i> ;	Objection dismissed
6	What were the source's motivations in asking for anonymity?	84	Privileged communication: question likely to disclose journalist's source.	Objection dismissed
7	At the very least, did he or she give you any reasons? Did he or she give you any reasons for needing anonymity?	86	Question rephrased and objection withdrawn.	Objection dismissed
8	Were you interested in the source's motives?	91	Privileged communication: question likely to disclose journalist's source and Relevance	Objection dismissed
9	So, could you perhaps tell us, when you say, let us begin by finding out when he or she confirmed it for you? When?	93	Privileged communication: question likely to reveal source; et Relevance	Answer: Page 100
11	Is this government source the same one who leaked the document to you?	104	Privileged communication: question likely to reveal source.	Answer: Page 192
12	Were you in contact, in any way whatsoever, while preparing your article, were you in contact with officials, with officers of the Canadian Service, CSIS?	112 (page 119)	Privileged communication: question likely to reveal source.	Objection dismissed
15	You did not answer the question. Did they know your sources?	134	Relevance	Answer: Pages, 134, 191, 192

## QUESTIONS RELATED TO THE SOURCES (continued)

OBJ. # (x)	Question	Page of Transcript (xx)	Reasons for Objection (xxx)	Decision (xxxx)
17	This information comes from another human source?	146	Privileged communication: question likely to reveal source.	Answer: Page 192
22	And the government source, did he or she... did he or she... which department is the government source from?	192	Privileged communication: question likely to reveal source, verification of trustworthiness of source.	Objection dismissed
24	What is the source of the document leak? What is the name of the source? What is the title of the source who leaked the document? What is the department where the source works, or worked, and does the source still work there?	202	Privileged communication: question likely to reveal source.	Objection dismissed

## ANNEXE B

INTERROGATOIRE SUR AFFIDAVIT DE JOËL-DENIS BELLAVANCE, LE 24 SEPTEMBRE 2007  
LES QUESTIONS RELIÉES AU DOCUMENT SECRET

OBJ. # (x)	Question	Page de la Transcription (xx)	Motifs de l'objection (xxx)	Décision (xxxx)
3	Les sources documentaires, quelles sont-elles?	81	Communication privilégiée : question susceptible de divulguer la source journalistique; ET Art. 38 de la <i>Loi sur la preuve</i> ; art. 78 de la <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i> ;	Objection rejetée
10	Et quand vous dites que : « Ces informations-là, y incluant le document, ont été utilisées par les autorités canadiennes pour obtenir d'un juge de la Cour fédérale un certificat de sécurité », est-ce que ceci vient des informations divulguées ou du document, ou bien si c'est une interprétation de votre cru? Donc, des informations de la source?	102	Communication privilégiée : question susceptible de divulguer la source.	Réponse : Pages : 101, 102, 103, 104
16	Le document que vous avez eu en votre possession, est-ce qu'au niveau de la forme, est-ce que c'était identifié « classifié ultrasecret » ou « classifié secret » ou est-ce qu'il y avait une note qui vous permettait de dire qu'il était ultrasecret un moment donné dans votre article de journal?	137	Objection des Ministres : art. 38 de la <i>Loi sur la preuve</i> .	Réponse : Paragraphe 19 de la décision
18	Est-ce que vous-même, en tout cas la phrase va peut-être vous apparaître évidente, mais vous, vous aviez pas d'autorisation d'avoir ce document-là à ce que je sache?	157	Question de droit. La réponse pourrait incriminer le témoin. Objection retirée après reformulation.	Réponse : Page 159
19	Ce document-là était signé par qui?	165	Objection des Ministres : art. 38.01(c) de la <i>Loi sur la preuve</i> .	Réponse : Paragraphe 19 de la décision
21	Est-ce que le document traitait de monsieur Arar?	186	Objection des Ministres : art. 38.01(c) de la <i>Loi sur la preuve</i> .	Objection maintenue
23	Comment vous avez fait pour vérifier la fiabilité, l'authenticité, la véacité des informations et du document avant publication?	194	Pertinence : le but de l'interrogatoire n'est pas de déterminer si le témoin a bien fait son travail de journaliste.	Objection rejetée

(x) Les numéros sont associés aux questions selon l'ordre des objections faites dans le cours de l'interrogatoire sur affidavit de M. J. Denis Bellavance.

(xx) Le numéro indique la page de la transcription où l'on retrouve la question, l'objection et le début des représentations.

(xxx) A la colonne motifs de l'objection, on retrouve succinctement les motifs appuyant l'objection.

(xxxx) Plusieurs objections ont été réglées lors de l'interrogatoire. Sous cette colonne, on y retrouve la décision.

## LES QUESTIONS RELIÉES AU TRAVAIL JOURNALISTIQUE

OBJ. # (x)	Question	Page de la Transcription (xx)	Motifs de l'objection (xxx)	Décision (xxxx)
1	Est-ce qu'il y a une procédure quant à l'anonymat des sources existant [sic] à La Presse en particulier, ou bien sinon, de manière générale?	59	Objection retirée	Réponse : Page 68
13	Vous avez eu une discussion par téléphone. Est-ce qu'il est exact de dire que vous craigniez qu'il y ait une perquisition à ce moment-là?	112	Pertinence	Réponse : Pages : 125, 126, 127
14	Est-ce qu'il est exact que vous aviez une crainte de perquisition au moment où vous avez discuté avec monsieur Charkaoui?	119	Pertinence	Réponse : Pages : 125, 126, 127
20	Est-ce que vous avez contacté par ailleurs, à part monsieur Charkaoui, l'autre personne? Est-ce que vous l'avez contacté pour vérifier l'authenticité ou la véracité?	181	Communication privilégiée : question susceptible de révéler la source, vérification de la fiabilité de la source; et Pertinence : but de l'interrogatoire n'est pas de déterminer si le témoin a bien fait son travail de journaliste.	Objection rejetée
25	Est-ce que vous êtes au courant de la raison du délai ici de publication?	219	Pertinence; et Ce n'est pas le témoin idoine.	Objection rejetée

## LES QUESTIONS RELIÉES AUX SOURCES

OBJ. # (x)	Question	Page de la Transcription (xx)	Motifs de l'objection (xxx)	Décision (xxxx)
2	Alors, la question c'est-ce que les sources que vous mentionnez comme étant confidentielles au paragraphe 3 de votre affidavit étaient des sources connues avant la préparation de l'article sur monsieur Charkaoui?	77	Communication privilégiée : question susceptible de divulguer la source journalistique;	Objection rejetée
4	Sont-elles au service du gouvernement canadien?	82	Communication privilégiée : question susceptible de divulguer la source journalistique; et Art. 38 de la <i>Loi sur la preuve</i> ; art. 78 de la <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i> ;	Objection rejetée
5	Est-ce qu'on peut savoir si ces sources sont, je vais poser la question, mais si elles travaillaient, au moment où on vous a divulgué, si elles travaillaient pour le gouvernement?	82	Communication privilégiée : question susceptible de divulguer la source journalistique; et Art. 38 de la <i>Loi sur la preuve</i> ; art. 78 de la <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i> ;	Objection rejetée
6	Quelles ont été les motivations de la source pour demander l'anonymat?	84	Communication privilégiée : question susceptible de divulguer la source journalistique.	Objection rejetée
7	À tout le moins, vous a-t-il avancé des motifs? Vous a-t-il avancé des motifs pour justifier son anonymat?	86	Question reformulée et objection retirée.	Objection rejetée
8	Est-ce que vous vous êtes intéressé aux motivations de la source?	91	Communication privilégiée : question susceptible de divulguer la source journalistique et Pertinence	Objection rejetée
9	Alors, vous pourriez peut-être nous dire, quand vous dites, on va commencer par savoir quand est-ce qu'elle vous a confirmé? Quand?	93	de Communication privilégiée : question susceptible de divulguer la source; et Pertinence	Réponse : Page 100
11	Est-ce que cette source gouvernementale est la même que celle qui vous a divulgué le document?	104	Communication privilégiée : question susceptible de divulguer la source.	Réponse : Page 192
12	Avez-vous été en lien, de quelque façon que ce soit, dans la préparation de votre article, avez-vous été en lien avec des responsables, des agents du Service canadien, le SCRS?	112 (p. 119)	Communication privilégiée : question susceptible de divulguer la source.	Objection rejetée
15	La question est pas répondue. Est-ce qu'ils connaissaient vos sources?	134	Pertinence	Réponse : Pages, 134, 191, 192



LES QUESTIONS RELIÉES AUX SOURCES (*continué*)

OBJ. # (x)	Question	Page de la Transcription (xx)	Motifs de l'objection (xxx)	Décision (xxxx)
.17	Cette information-là vient d'une source humaine autre?	146	Communication privilégiée : question susceptible de divulguer la source.	Réponse : Page 192
22	Et la source gouvernementale vous a-t-elle... vous a-t-elle... de quel ministère est-ce que c'est la source gouvernementale?	192	Communication privilégiée : question susceptible de révéler la source, vérification de la fiabilité de la source.	Objection rejetée
24	Quelle est la source de la divulgation du document? Quel est le nom de la source? Quel est le titre de la source qui a divulgué le document? À quel ministère elle travaille ou a travaillé et est-elle toujours à l'emploi?	202	Communication privilégiée : question susceptible de révéler la source.	Objection rejetée

## ANNEX C

- Article 6 of the *Professional Code of Ethics for Quebec Journalists*, regarding journalists' sources:

### 6. Protection of sources and journalistic material

Journalists must identify their sources so that the public can best evaluate their competence, credibility and interests.

#### 6a) Anonymity

In some cases journalists cannot gather and disseminate important information without guaranteeing their sources complete anonymity. Yet some people may use this anonymity to manipulate public opinion with impunity or to cause harm to individuals without assuming responsibility.

Anonymity should be granted only as a last resort and in exceptional circumstances:

\* when the information is important and there are no other identifiable sources to provide it;

\* when the information is of public interest;

\* when the sources seeking anonymity could suffer prejudice if their identities were revealed.

In these cases, journalists should explain the justification for anonymity, and without identifying the sources, provide a sufficient description so that the public can appreciate the sources' skills, interests and credibility.

#### 6b) Promise of confidentiality

Unless they have been intentionally deceived by their sources, journalists must always respect a promise of anonymity. Journalists can reveal the identity of a confidential source to their superiors, but only if the latter also agree to respect the promise of confidentiality.

#### 6c) Journalistic material

Whether published or not, journalistic material (notes, photographs, videos, etc.) should only be used to inform the public. Journalists should not provide material for any other purposes.

## ANNEXE C

- L'article 6 du *Guide de déontologie de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec* traitant de source journalistique;

### 6. Protection des sources et du matériel

Les journalistes doivent identifier leurs sources d'information afin de permettre au public d'évaluer le mieux possible la compétence, la crédibilité et les intérêts défendus par les personnes dont ils diffusent les propos.

#### 6 a) Anonymat

Des informations importantes ne pourraient cependant être recueillies et diffusées sans que les journalistes ne garantissent l'anonymat à certaines sources. Cet anonymat peut toutefois servir aux sources pour manipuler impunément l'opinion publique ou causer du tort à autrui sans assumer la responsabilité de leurs propos.

Il ne sera donc accordé, en dernier recours, que dans des situations exceptionnelles :

\* L'information est importante et il n'existe pas d'autres sources identifiables pour l'obtenir;

\* L'information sert l'intérêt public;

\* La source qui désire l'anonymat pourrait encourir des préjudices si son identité était dévoilée.

Les journalistes expliqueront la préservation de l'anonymat et décriront suffisamment la source, sans conduire à son identification, pour que le public puisse apprécier sa compétence, ses intérêts et sa crédibilité.

#### 6 b) Promesse de confidentialité

Les journalistes qui ont promis l'anonymat à une source doivent tenir leur promesse, devant quelque instance que ce soit, sauf si la source a volontairement trompé le journaliste. Un journaliste peut cependant informer son supérieur de l'identité d'une source confidentielle si celui-ci respecte également la promesse de confidentialité faite par le journaliste.

#### 6 c) Matériel journalistique

Le matériel journalistique publié ou non (notes, photos, bandes vidéo etc) n'est destiné qu'à l'information du public. Il ne saurait être transmis par les journalistes aux instances qui veulent l'utiliser à d'autres fins.

**6d) Journalists as witnesses**

Journalists must not act as police informers. In court, they should only reveal information that has already been made public in the media.

**6e) Paying sources**

Journalists and news organizations must not pay people who act as information sources.

**6 d) Témoignage des journalistes**

Les journalistes ne sont pas des informateurs de la police. Ils ne dévoilent en cour que les informations qu'ils ont déjà rendues publiques dans leur média.

**6 e) Rémunération des sources**

Les journalistes et les entreprises de presse ne versent aucune rémunération aux personnes qui acceptent d'être leurs sources d'information.

T-1150-07  
2008 FC 615

T-1150-07  
2008 CF 615

**Minister of the Environment** (*Appellant*)

**Ministre de l'Environnement** (*appelant*)

v.

c.

**Custom Environmental Services Ltd., Gavin Scott  
and Brian Winters** (*Respondents*)

**Custom Environmental Services Ltd., Gavin Scott et  
Brian Winters** (*intimés*)

*INDEXED AS: CANADA (MINISTER OF THE ENVIRONMENT) v.  
CUSTOM ENVIRONMENTAL SERVICES LTD. (F.C.)*

*RÉPERTORIÉ : CANADA (MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT) c.  
CUSTOM ENVIRONMENTAL SERVICES LTD. (C.F.)*

Federal Court, Layden-Stevenson J.—Edmonton, May  
6; Ottawa, May 16, 2008.

Cour fédérale, juge Layden-Stevenson—Edmonton,  
6 mai; Ottawa, 16 mai 2008.

*Environment — Appeal from Chief Review Officer's (CRO) decision exempting Custom Environmental Services Ltd. (CESL) from operation of Storage of PCB Material Regulations (Storage Regulations), under s. 3(4), cancelling environmental protection order (EPCO) — S. 3(4) providing Storage Regulations not applicable in respect of "handling offering for transport, or transport of PCB material" governed by Transportation of Dangerous Goods Act (TDGA) — CESL's hazardous waste (including polychlorinated biphenyl (PCB) waste) management facility receiving, disposing of PCB contaminants after sorting/separating/cleaning processes — PCB material remaining on CESL's premises until sufficient quantity accumulated for disposal — CRO wrongly concluding CESL not storing PCB material; that material considered "in use" during separation processes; that after processing phase, activity considered packing, handling in course of transport — During period between arrival, departure PCB material in fact stored based on definition of "PCB storage site" in Storage Regulations, s. 2, ordinary meaning of word "store" — CESL not demonstrating operations falling within activities in s. 3(4) — TDGA definition of "handling", Transportation of Dangerous Goods Regulations definition of "offer for transport", "in transport" considered — "Unloading", "loading" clearly "handling" — Processing of PCB material not "using" material since arriving at CESL after useful cycle complete — Appeal allowed.*

*Environnement — Appel à l'encontre de la décision par laquelle une réviseure-chef a exempté Custom Environmental Services Ltd. (CESL) de l'application du Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC conformément à l'art. 3(4) et a annulé l'ordre d'exécution en matière de protection de l'environnement (OEPE) — L'art. 3(4) précise que le Règlement sur le stockage ne s'applique pas « à la manutention, à l'offre de transport ou au transport de matériels contenant des BPC » régis par la Loi sur le transport des marchandises dangereuses (LTMD) — L'entreprise de gestion de déchets dangereux (y compris ceux qui contiennent des biphényles polychlorés (BPC)) de CESL reçoit des matières contaminées par les BPC et s'en débarrasse après l'opération de tri/séparation/nettoyage — Les matières contenant de BPC restent sur les installations de CESL jusqu'à ce que celle-ci en accumule une quantité suffisante pour les expédier — La réviseure-chef a conclu à tort que CESL n'entrepose pas de matières contenant des BPC, que les matières sont considérées être « utilisées » pendant l'opération de séparation et qu'après le traitement, l'activité est considérée être un travail d'emballage et de manutention au cours du transport — Pendant la période entre l'arrivée et le départ, les matières contenant des BPC sont effectivement stockées selon la définition de « dépôt de BPC » énoncé à l'art. 2 du Règlement sur le stockage; sens ordinaire du mot « stocker » — CESL n'a pas démontré que ses activités sont visées par l'art. 3(4) — Examen du sens attribué aux expressions « manutention » dans la LTMD et « demande de transport » et « en transport » dans le Règlement sur le transport des marchandises dangereuses — L'action de « décharger » et le « chargement » sont manifestement visés par la « manutention » — Le traitement des matières contenant des BPC n'équivaut pas à « utiliser » les matières parce qu'elles arrivent chez CESL après que leur cycle utile a pris fin — Appel accueilli.*

*Transportation — Appeal from Chief Review Officer's (CRO) decision exempting Custom Environmental Services Ltd.*

*Transports — Appel à l'encontre de la décision par laquelle une réviseure-chef a exempté Custom Environmental Services*

*(CESL) from operation of Storage of PCB Material Regulations, cancelling environmental protection order — S. 3(4) exempting from application of Storage Regulations “handling, offering for transport or transporting of” PCB material governed by Transportation of Dangerous Goods Act (TDGA) — TDGA, definition of “handling” including loading, unloading, packing or unpacking dangerous goods — Transportation of Dangerous Goods Regulations (TDGR), defining “offer for transport” of dangerous goods not in transport as including preparation of dangerous goods so that carrier can take possession for transport — “In transport” defined in TDGR as possession of dangerous goods to transport or store in course of transportation — TDGA definition of “handling” also including storing material in course of transportation, TDGR covering situations where goods may not actually be “in transport” — Given purpose, context of definitions in legislative provisions, TDGR must be read to mean storage necessarily incidental to transport of PCB material — While PSB material sits at CESL facility awaiting accumulation of sufficient quantity to ship, not being packed, handled in accordance with TDGA — Continuum of transportation of material ends when material unpacked at CESL — Tracking under Storage Regulations triggered.*

This was an appeal from the decision of a Chief Review Officer (CRO) exempting Custom Environmental Services Ltd. (CESL) from the operation of the *Storage of PCB Material Regulations* (Storage Regulations) in accordance with subsection 3(4). CESL operates a hazardous waste management facility, which includes the collection and transfer, for disposal, of all classes of hazardous wastes (including polychlorinated biphenyl (PCB) waste) and the processing of hazardous recyclables. As a broker of hazardous waste, CESL is authorized to operate as a receiver, generator or carrier of hazardous waste and must comply with relevant legislation. When CESL receives PCB contaminated material, it recycles the uncontaminated components and, after sorting, separating and cleaning processes take place, disposes of the PCB contaminants by transporting them to a disposal site. The material remains on-site until CESL accumulates a sufficient quantity for shipment, which on average is four to six weeks. The Storage Regulations require that specific information with respect to received and removed PCB material be recorded and reported to Environment Canada. When Environment Canada asked CESL for an inventory update on its stored PCB material, CESL replied that it was exempt under subsection 3(4) which states that the Regulations do not apply in respect of the handling, offering for transport

*Ltd. (CESL) de l'application du Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC et a annulé l'ordre d'exécution en matière de protection de l'environnement — L'art. 3(4) précise que le Règlement sur le stockage ne s'applique pas « à la manutention, à l'offre de transport ou au transport » de matériels contenant des BPC régis par la Loi sur le transport des marchandises dangereuses (LTMD) — La LTMD prévoit que le mot « manutention » désigne toute opération de chargement, de déchargement, d'emballage ou de déballage de marchandises dangereuses — Le Règlement sur le transport des marchandises dangereuses (RTMD) définit « demande de transport » en ce qui concerne des marchandises dangereuses qui ne sont pas en transport comme le fait de les préparer pour qu'un transporteur en prenne possession aux fins du transport — Dans le RTMD, « en transport » qualifie des marchandises dangereuses dont une personne a la possession en vue de leur transport ou de leur entreposage pendant leur transport — La définition du mot « manutention » dans la LTMD inclut les opérations d'entreposage effectuées au cours du transport et le RTMD vise les situations dans lesquelles les marchandises ne sont peut-être pas « en transport » — Compte tenu de l'objet et du contexte des définitions figurant dans les dispositions législatives, le RTMD doit être interprété comme signifiant un stockage qui est nécessairement accessoire au transport des matières contenant des BPC — Bien que les matières contenant des BPC restent chez CESL en attendant l'accumulation d'une quantité suffisante pour pouvoir les expédier, ils ne font pas l'objet d'un travail d'emballage et de manutention conformément à la LTMD — Le continuum du transport prend fin lorsque les matières contenant des BPC arrivent chez CESL et sont déballées — L'opération de suivi en vertu du Règlement sur le stockage est déclenchée.*

Il s'agissait d'un appel à l'encontre de la décision par laquelle une réviseure-chef a exempté Custom Environmental Services Ltd. (CESL) de l'application du *Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC* (le Règlement sur le stockage) conformément au paragraphe 3(4). CESL exploite une entreprise de gestion de déchets dangereux, qui vise la collecte et le transport, en vue de leur élimination, de toutes les catégories de déchets dangereux (y compris ceux qui contiennent des biphényles polychlorés (BPC)) ainsi que le traitement des matières recyclables dangereuses. À titre de courtier en déchets dangereux, CESL est autorisée à exercer les activités de réceptionnaire, de producteur ou de transporteur de déchets dangereux et doit se conformer aux lois applicables. Lorsque CESL reçoit des matières contaminées par les BPC, elle recycle les éléments non contaminés et se débarrasse, après les opérations de tri, séparation et nettoyage, des éléments contaminés par les BPC en les transportant jusqu'à un site d'élimination. Les matières demeurent sur place jusqu'à ce que CESL en accumule une quantité suffisante pour les expédier, ce qui prend en moyenne de quatre à six semaines. Le Règlement sur le stockage exige que des renseignements précis sur les matériels contenant des BPC qui sont reçus et déplacés soient enregistrés et déclarés à Environnement Canada. Lorsque ce

or transport of PCB material governed by the TDGA. An environmental protection compliance order (EPCO) was issued requiring CESL to comply with the recording and reporting requirements of the Storage Regulations. Upon review, the CRO cancelled the EPCO because its operations are all covered by the *Transportation of Dangerous Goods Act* (TDGA) and its associated Regulations, namely the *Transportation of Dangerous Goods Regulations* (TDGR). The CRO determined that CESL does not store PCB material in the sense of warehousing since its intent is to process the material and ship it for destruction. She concluded that during the separation processes, the material can be considered “in use” while the phase after processing may be considered packing and handling in the course of transport.

The Storage Regulations prescribe specific requirements as to mandatory storage (sections 4, 9) and reporting and recording (section 13) for persons who own or manage property on which PCB material that is “not being used daily” is located. The TDGA applies to dangerous goods when they are actually “in transport” and also to the materials immediately prior to and after transport and to any storage that is necessary to transport them. The TDGR provide for the tracking of the movement and location of dangerous goods.

*Held*, the appeal should be allowed.

The CRO’s interpretation of the applicable legislative provisions was incorrect and unreasonable. At issue was the period between the arrival and departure of PCB material. The interpretation of the word “storage” and of the exemption in subsection 3(4) of the Storage Regulations were pivotal. “PCB storage site” is defined in section 2 of the Storage Regulations as a “site referred to in section 4 that is used to store PCB material”. Thus, the word “store” relates merely to the manner in which the PCB material must be kept or “stored”. The Storage Regulations do not require that storage be for any particular length of time or for any particular purpose. They do not contemplate intent. Whether CESL is keeping the PCB material for destruction, later transportation or permanent storage, the material is being stored.

To escape the application of the Storage Regulations, CESL had to demonstrate that its operations fall within the meaning of at least one of the “activities” referred to in subsection 3(4). The TDGA provides that “handling” means loading, unloading,

dernier a demandé à CESL de fournir une mise à jour de ses stocks de matériels contenant des BPC, CESL a affirmé qu’elle était exemptée en vertu du paragraphe 3(4), qui précise que le Règlement ne s’applique pas à la manutention, à l’offre de transport ou au transport de matériels contenant des BPC régis par la LTMD. Un ordre d’exécution en matière de protection de l’environnement (OEPE) a été délivré pour obliger CESL à se conformer au Règlement sur le stockage. À la suite de la révision, la réviseure-chef a annulé l’OEPE parce que les activités sont toutes visées par la *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses* (LTMD) et du règlement qui y est associé, soit le *Règlement sur le transport des marchandises dangereuses* (RTMD). La réviseure-chef a établi que CESL ne stocke pas de matières contenant des BPC au sens où elle les met en entreposage puisque son intention est de les traiter et de les expédier en vue de leur destruction. Elle a conclu que lors des opérations de séparation, les matières peuvent être considérées « utilisées » alors que la phase qui suit la transformation peut être considérée comme une opération d’emballage et de manutention au cours du transport.

Le Règlement sur le stockage comporte des exigences précises impératives en matière de stockage (articles 4 et 9) et de rapports et d’enregistrement (article 13) à l’intention des personnes qui possèdent ou gèrent un bien dans lequel sont situés des matériels contenant des BPC qui « ne sont pas utilisés quotidiennement ». La LTMD s’applique aux matières dangereuses dites « en transport » et à ces matières juste avant et après leur transport, ainsi qu’aux activités de stockage nécessaires pour les transporter. Le RTMD prévoit le suivi du déplacement et de l’emplacement de matières dangereuses.

*Jugement* : l’appel doit être accueilli.

L’interprétation qu’a fait la réviseure-chef des dispositions législatives applicables était inexacte et déraisonnable. La période entre l’arrivée et le départ des matières contenant des BPC posait problème. L’interprétation du mot « stockage » et de l’exemption prévue au paragraphe 3(4) du Règlement sur le stockage étaient essentiels. L’article 2 du Règlement sur le stockage définit un « dépôt de BPC » comme « un endroit mentionné à l’article 4, qui sert à stocker des matériels contenant des BPC ». Ainsi, le mot « stocker » est simplement lié à la façon dont les matériels contenant des BPC doivent être gardés ou « stockés ». Le Règlement sur le stockage n’exige pas que ce stockage dure un temps particulier ou soit destiné à une fin particulière. Le Règlement sur le stockage n’envisage aucune intention. Indépendamment du fait que CESL garde les matières contenant des BPC en vue de leur destruction, de leur transport ultérieur ou de leur stockage permanent, ces matières sont stockées.

Pour pouvoir se soustraire à l’application du Règlement sur le stockage, CESL devait démontrer que ses activités correspondent au sens d’au moins une des « activités » dont il est question au paragraphe 3(4). La LTMD prévoit que le mot



packing or unpacking dangerous goods in a means of containment or transport for the purpose of, in the course of, or following transportation and includes storing them in the course of transportation. Offer for transport is defined in the TDGR as including “to prepare or allow the preparation of the dangerous goods so that a carrier can take possession of them for transport”. Although “transporting” is not defined in either the TDGA or the TDGR, the TDGR defines “in transport” as possession of dangerous goods to transport or store them in the course of transportation. The acts of “unloading” PCB material on CESL’s site and of “loading” PCB material for shipment from CESL are clearly captured by the TDGA’s definition of “handling”. The processing of PCB material (sorting/cleaning/separating processes) to prepare it for destruction is not “using” the material since it arrives at CESL after its useful cycle has ended and the “use” is not reincarnated by virtue of the sorting/cleaning/separating process.

While the PCB material sits at the CESL facility pending accumulation of a sufficient quantity to ship, it is not being packed and handled in accordance with the TDGA. The continuum of the transportation terminates when the PCB material arrives at CESL and is unpacked. It is at this point that the “tracking” operation of the Storage Regulations is triggered to fill the gap. The TDGA definition of “handling” includes “storing [the material] in the course of transportation” and the TDGR cover situations where goods may not actually be “in transport”. Given the purpose and context of the definitions in the legislative provisions, the TDGR must be read to mean storage that is necessarily incidental to the transport of PCB material, not storage for the purpose of future transportation. CESL’s accumulation of a sufficient quantity of PCB material to warrant an economically viable shipment does not constitute storing the material in the course of transportation. Because the PCB material shipped to CESL may sit on its premises awaiting the sorting/cleaning/separation process for an undefined period of time, the documentary “tracking” is lost during these “hiatus” periods. This loss is contrary to the clear intention of Parliament in its enactment of the legislation.

« manutention » désigne toute opération de chargement, de déchargement, d’emballage ou de déballage de marchandises dangereuses effectuée en vue de leur transport, au cours de celui-ci ou par après, et cela inclut les opérations d’entreposage effectuées au cours du transport. La « demande de transport » est définie, eu égard aux marchandises dangereuses, dans le RTMD comme le fait « de les préparer ou d’en permettre la préparation pour qu’un transporteur en prenne possession aux fins du transport ». Bien que le mot « transport » ne soit pas défini dans la LTMD ou dans le RTMD, selon le RTMD, « en transport » qualifie des marchandises dangereuses dont une personne a la possession en vue de leur transport ou de leur entreposage pendant leur transport. L’action de « décharger » des matériels contenant des BPC dans les installations de CESL et le « chargement » de matériels contenant des BPC en vue de les expédier depuis les installations de CESL sont manifestement visés par la définition du mot « manutention » énoncée dans la LTMD. Le traitement des matières contenant des BPC (opération de tri/nettoyage/séparation) en vue de les préparer à leur destruction n’équivaut pas à « utiliser » les matières parce qu’elles arrivent chez CESL après que leur cycle utile a pris fin et que l’« utilisation » ne renaît pas chez CESL en raison de l’opération de tri/nettoyage/séparation.

Bien que les matériels contenant des BPC restent chez CESL en attendant l’accumulation d’une quantité suffisante pour pouvoir les expédier, ils ne font pas l’objet d’un travail d’emballage et de manutention conformément à la LTMD. Le continuum du transport prend fin lorsque les matières contenant des BPC arrivent chez CESL et sont déballées. C’est à ce stade que l’opération de « suivi » du Règlement sur le stockage est déclenchée pour combler le vide. La définition du mot « manutention » que l’on trouve dans la LTMD inclut les « opérations d’entreposage effectuées au cours du transport » et le RTMD vise les situations dans lesquelles les marchandises ne sont peut-être pas « en transport ». Compte tenu de l’objet et du contexte des définitions figurant dans les dispositions législatives, le RTMD doit être interprété comme signifiant un stockage qui est nécessairement accessoire au transport des matières contenant des BPC, pas au stockage en vue d’un transport futur. L’accumulation par CESL d’une quantité suffisante de matières contenant des BPC pour justifier l’envoi d’une cargaison économiquement viable ne constitue pas une opération d’entreposage effectuée au cours du transport. Parce que les matières contenant des BPC qui sont expédiées à CESL peuvent rester sur place en attendant l’opération de tri/nettoyage/séparation pendant un temps indéterminé, le « suivi » documentaire est perdu lors de ces « hiatus ». Cette perte est contraire à l’intention claire qu’avait le législateur lorsqu’il a édicté la loi.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Environmental Assessment Act*, S.C. 1992, c. 37.  
*Canadian Environmental Protection Act, 1999*, S.C. 1999,

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 86(1) (mod. par L.C. 1995, ch. 39, art. 139).

c. 33, préambule, ss. 34(2), 235, 237, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 256, 257, 258, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 269, 270.

*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 86(1) (as am. by S.C. 1995, c. 39, s. 139).

*Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21.

*Storage of PCB Material Regulations*, SOR/92-507, ss. 2 “PCB storage site”, 3, 4, 9, 13 (as am. by SOR/2000-102, s. 18), 14 (as am. *idem*), 15, 16(b).

*Transportation of Dangerous Goods Act*, 1992, S.C. 1992, c. 34, s. 2 “handling” (as am. by S.C. 1999, c. 31, s. 212(E)).

*Transportation of Dangerous Goods Regulations*, SOR/2001-286, s. 1.4 “in transport”, “offer for transport”.

*Loi canadienne sur la protection de l’environnement* (1999), L.C. 1999, ch. 33, préambule, art. 34(2), 235, 237, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 256, 257, 258, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 269, 270.

*Loi canadienne sur l’évaluation environnementale*, L.C. 1992, ch. 37.

*Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses*, L.C. 1992, ch. 34, art. 2 « manutention » (mod. par L.C. 1999, ch. 31, art. 212(A)).

*Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21.

*Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC*, DORS/92-507, art. 2 « dépôt de BPC », 3, 4, 9, 13 (mod. par DORS/2000-102, art. 18), 14 (mod., *idem*), 15, 16b).

*Règlement sur le transport des marchandises dangereuses*, DORS/2001-286, art. 1.4 « demande de transport », « en transport ».

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*West Vancouver (District) v. British Columbia (Ministry of Transportation)* (2005), 14 C.E.L.R. (3d) 157; 273 F.T.R. 253; 2005 FC 593; *Friends of the West Country Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [2000] 2 F.C. 263; (1999), 31 C.E.L.R. (N.S.) 239; 248 N.R. 25 (C.A.); *Inter-Church Uranium Committee Educational Co-operative v. Canada (Atomic Energy Control Board)*, [2005] 1 F.C.R. 372; (2004), 7 C.E.L.R. (3d) 161; 322 N.R. 30; 2004 FCA 218.

##### DISTINGUISHED:

*Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190; (2008), 329 N.B.R. (2d) 1; 291 D.L.R. (4th) 577; 69 Admin. L.R. (4th) 1; 64 C.C.E.L. (3d) 1; 69 Imm. L.R. (3d) 1; 170 L.A.C. (4th) 1; 372 N.R. 1; 2008 SCC 9.

##### CONSIDERED:

*R. v. Jarvis*, [2002] 3 S.C.R. 757; (2002), 317 A.R. 1; 219 D.L.R. (4th) 233; [2003] 3 W.W.R. 197; 8 Alta. L.R. (4th) 1; 169 C.C.C. (3d) 1; 6 C.R. (6th) 23; 101 C.R.R. (2d) 35; [2003] 1 C.T.C. 135; 2002 DTC 7547; 295 N.R. 201; 2002 SCC 73; *R. v. Snap-On Tools of Canada Ltd.* (2001), 44 C.E.L.R. (N.S.) 301 (Ont. Ct. J.).

##### REFERRED TO:

*Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; 2003 SCC 19; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*West Vancouver (District) c. Colombie-Britannique (Ministry of Transportation)*, 2005 CF 593; *Friends of the West Country Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [2000] 2 C.F. 263 (C.A.); *Inter-Church Uranium Committee Educational Co-operative c. Canada (Commission de contrôle de l’énergie atomique)*, [2005] 1 R.C.F. 372; 2004 CAF 218.

##### DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190; (2008), 329 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 1; 2008 CSC 9.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*R. c. Jarvis*, [2002] 3 R.C.S. 757; 2002 CSC 73; *R. v. Snap-On Tools of Canada Ltd.* (2001), 44 C.E.L.R. (N.S.) 301 (C.J. Ont.).

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226; 2003 CSC 19; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559; 2002 CSC 42; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688;

S.C.R. 559; (2002), 212 D.L.R. (4th) 1; [2002] 5 W.W.R. 1; 166 B.C.A.C. 1; 100 B.C.L.R. (3d) 1; 18 C.R.R. (4th) 289; 93 C.R.R. (2d) 189; 2002 SCC 42; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1; *R. v. Gladue*, [1999] 1 S.C.R. 688; (1999), 171 D.L.R. (4th) 385; 121 B.C.A.C. 161; 133 C.C.C. (3d) 385; [1999] 2 C.N.L.R. 252; 23 C.R. (5th) 197; 238 N.R. 1; *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 2 S.C.R. 539; (2005), 258 D.L.R. (4th) 193; 339 N.R. 1; 2005 SCC 51; *R. v. Carlos*, [2002] 2 S.C.R. 411; (2002), 165 B.C.A.C. 221; 163 C.C.C. (3d) 449; 1 C.R. (6th) 1; 2002 SCC 35.

## AUTHORS CITED

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

APPEAL from a Chief Review Officer's decision exempting the respondent Custom Environmental Services Ltd. from the operation of the *Storage of PCB Material Regulations* in accordance with subsection 3(4) and cancelling the environmental protection compliance order that had been issued. Appeal allowed.

## APPEARANCES:

*Doreen C. Mueller* for appellant.  
*Lawrence W. Olesen, Q.C.* and *Heather Smith* for respondents.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for appellant.  
*Bryan & Company LLP*, Edmonton, for respondents.

*The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by*

[1] LAYDEN-STEVENSON J.: Custom Environmental Services Ltd. (CESL) was found, by a Chief Review Officer (CRO), to be exempt from the operation of the legislation that regulates the storage of PCB material. The Minister of the Environment (the Minister) asserts that the CRO's conclusion is wrong and that the CRO erred by failing to interpret "storage" in a manner that achieves the objectives of the relevant legislation.

*Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 539; 2005 CSC 51; *R. c. Carlos*, [2002] 2 R.C.S. 411; 2002 CSC 35.

## DOCTRINE CITÉE

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd. Toronto : Butterworths, 1983.

APPEL à l'encontre de la décision par laquelle une réviseure-chef a exempté l'intimée Custom Environmental Services Ltd. de l'application du *Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC* conformément au paragraphe 3(4) et a annulé l'ordre d'exécution en matière de protection de l'environnement qui avait été délivré. Appel accueilli.

## ONT COMPARU :

*Doreen C. Mueller* pour l'appellant.  
*Lawrence W. Olesen, c.r.* et *Heather Smith* pour les intimés.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'appellant.  
*Bryan & Company LLP*, Edmonton, pour les intimés.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement et du jugement rendu par*

[1] LA JUGE LAYDEN-STEVENSON : Une réviseure-chef a conclu que Custom Environmental Services Ltd. (CESL) était exemptée de l'application de la législation qui régit le stockage de matières (appelés aussi « matériels » selon le contexte) contenant des BPC. Le ministre de l'Environnement (le ministre) soutient que la conclusion de la réviseure-chef est erronée et que cette dernière a commis une erreur en n'interprétant pas le mot

[2] On this statutory appeal, I conclude that the standard of review applicable to the decision of the CRO is that of correctness. Applying that standard, I determine that the CRO's interpretation of the relevant statutory provisions is incorrect. Further, and in any event, the interpretation is unreasonable. Consequently, the appeal will be allowed and the determination of the CRO will be set aside.

### Background

[3] CESL, an Alberta company, operates a hazardous waste management facility in southeast Edmonton. Its business operations include the collection and transfer of materials, for disposal, of all classes of hazardous wastes (including polychlorinated biphenyl (PCB) waste) and the processing of hazardous recyclables. It is authorized by Alberta Environment to be a broker of hazardous waste in Alberta. The authorization permits CESL to operate as a receiver, generator, or carrier of hazardous waste and specifically requires that CESL, as a hazardous waste carrier, "comply with other relevant legislation, for example: The Transportation of Dangerous Goods Control Act and Associated Regulations and the Occupational Health & Safety Act." CESL has also been licensed to transport hazardous waste by the Province of British Columbia.

[4] At its premises in southeast Edmonton, CESL receives, among other things, PCB contaminated material. Typically, it recycles the uncontaminated components and disposes of the PCB contaminants by transporting them to a disposal site (normally Swan Hills, Alberta). CESL uses its own fleet of vehicles, or third-party carriers, to transport the material. CESL is in possession of PCB material from the time of receipt (from the consignor) until the time of transport (to the waste disposal facility). The duration of CESL's possession of PCB material varies.

« stockage » d'une manière qui atteint les objectifs de la législation pertinente.

[2] Dans le cadre du présent appel prévu par la loi, je conclus que la norme de contrôle qui s'applique à la décision de la réviseure-chef est la décision correcte. En appliquant cette norme, j'en arrive à la conclusion que la réviseure-chef a interprété de manière inexacte les dispositions législatives applicables. De plus, et en tout état de cause, l'interprétation est déraisonnable. De ce fait, l'appel sera accueilli et la décision de la réviseure-chef infirmée.

### Le contexte

[3] CESL, une société albertaine, exploite une entreprise de gestion de déchets dangereux dans le sud-est d'Edmonton. Ses activités commerciales comprennent la collecte et le transport de matières, en vue de leur élimination, de toutes les catégories de déchets dangereux, y compris ceux qui contiennent des biphenyles polychlorés (BPC), ainsi que le traitement des matières recyclables dangereuses. Le ministère de l'Environnement de l'Alberta (Alberta Environnement) l'autorise à agir comme courtier en déchets dangereux dans cette province. Cette autorisation lui permet d'exercer les activités de réceptionnaire, de producteur ou de transporteur de déchets dangereux et exige expressément qu'à titre de transporteur de déchets dangereux elle [TRADUCTION] « se conforme aux autres lois applicables, telles que la Transportation of Dangerous Goods Control Act et les règlements connexes, ainsi que la Occupational Health & Safety Act ». CESL est également autorisée par la province de la Colombie-Britannique à transporter des déchets dangereux.

[4] Au sein des installations qu'elle possède dans le sud-est d'Edmonton, CESL reçoit notamment des matières contaminées par les BPC. Habituellement, elle recycle les éléments non contaminés et se débarrasse des éléments contaminés par les BPC en les transportant jusqu'à un site d'élimination (il s'agit en général de Swan Hills, en Alberta). Elle se sert de son propre parc de véhicules, ou de transporteurs tiers, pour transporter les matières. Elle a en sa possession des matières contenant des BPC entre le moment de leur réception (du consignateur) et celui de leur transport (vers le site

[5] The *Storage of PCB Material Regulations*, SOR/92-507 (the Storage Regulations), enacted under the *Canadian Environmental Protection Act, 1999*, S.C. 1999, c. 33 (CEPA), regulate the storage of PCB material. The Storage Regulations, among other things, require that specific information with respect to received and removed PCB material be recorded and reported to Environment Canada. CESL claims that because its operation is conducted under the *Transportation of Dangerous Goods Act, 1992*, S.C. 1992, c. 34 (TDGA) and the associated *Transportation of Dangerous Goods Regulations*, SOR/2001-286 (TDGR), it is exempt from the Storage Regulations. It relies on subsection 3(4) of the Storage Regulations which specifically states that the Storage Regulations “do not apply in respect of the handling, offering for transport or transporting of PCB material governed by the [TDGA].”

[6] A dispute between Environment Canada and CESL regarding the applicability of the Storage Regulations has existed for some time. The record indicates that, on occasion, CESL reported to Environment Canada regarding PCB material entering its facility. CESL maintains that such reporting was voluntary. In the late 1990s, correspondence between CESL’s solicitors and the Department of Justice reveals divergent views regarding the propriety of the Storage Regulations’ application to a processing facility, such as CESL.

[7] At some point in the early 2000s, Environment Canada began a “PCB Inventory Reconciliation Program” aimed at updating and consolidating its records on the storage of PCB material. In response to inquiries arising out of this program, CESL reiterated its position that it fell within the subsection 3(4) exemption of the Storage Regulations. Environment Canada asked CESL to provide an inventory update by February of 2002. Meetings between CESL and Environment Canada were proposed and scheduled, but ultimately did not materialize. CESL

d’élimination des déchets). Le temps pendant lequel elle détient ces matières varie.

[5] Le *Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC*, DORS/92-507 (le *Règlement sur le stockage*), édicté en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l’environnement (1999)*, L.C. 1999, ch. 33 (la LCPE), régleme le stockage des matériels (ou « matières ») contenant des BPC. Le *Règlement sur le stockage*, entre autres prescriptions, exige que des renseignements précis sur les matériels contenant des BPC qui sont reçus et déplacés soient enregistrés et déclarés à Environnement Canada. CESL soutient qu’étant donné qu’elle mène ses activités en application de la *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses*, L.C. 1992, ch. 34 (la LTMD) et du *Règlement sur le transport des marchandises dangereuses* qui y est associé, DORS/2001-286 (le RTMD), elle est exemptée de l’application du *Règlement sur le stockage*. Elle se fonde sur le paragraphe 3(4) de ce *Règlement*, qui indique précisément qu’il « ne s’applique pas à la manutention, à l’offre de transport ou au transport de matériels contenant des BPC régis par la [LTMD] ».

[6] Cela fait un certain temps qu’il y a un différend entre Environnement Canada et CESL à propos de l’applicabilité du *Règlement sur le stockage*. Le dossier indique que, à l’occasion, CESL a fait rapport à Environnement Canada des matériels contenant des BPC qu’elle recevait à son installation. CESL soutient que ces rapports étaient volontaires. À la fin des années 1990, des lettres échangées entre les avocats de CESL et le ministère de la Justice font état d’opinions divergentes concernant le bien-fondé de l’application du *Règlement sur le stockage* à une installation de traitement telle que CESL.

[7] Au début des années 2000, Environnement Canada a lancé un [TRADUCTION] « programme de rapprochement des stocks de BPC » destiné à mettre à jour et à regrouper les documents qu’il détenait sur le stockage des matières contenant des BPC. En réponse à des demandes de renseignements découlant de ce programme, CESL a réitéré sa position selon laquelle elle tombait sous le coup de l’exemption prévue au paragraphe 3(4) du *Règlement sur le stockage*. Environnement Canada a demandé à CESL de fournir une mise à jour de ses stocks

submitted some information on “PCB activities.” Its information did not satisfy Environment Canada. It seems, from the record, that a stalemate ensued. By correspondence dated April 7, 2003, Environment Canada restated its position that the Storage Regulations applied to CESL. However, after restating its position, Environment Canada also stated that, because nearly a year had passed, it was “closing its file.” It informed CESL that it would “periodically request updates.”

[8] On May 5, 2005 (two years later), there was a fire at the CESL premises. CESL informed Environment Canada inspectors that while limited quantities of PCB material were involved in the fire, many of CESL’s records had been destroyed. Evidently, this event precipitated further correspondence and discussion regarding the applicability of the Storage Regulations to CESL’s operation.

[9] On June 6, 2006, an Environment Canada enforcement officer conducted an inspection at CESL. The officer noted two “C-containers” (shipping containers) containing PCB material. During the inspection, the manager of CESL informed the officer that CESL had shipped PCB material to the destruction facility “two to three weeks” earlier. Environment Canada’s last report from CESL regarding removal of PCB material was dated February of 2005. As of August 22, 2006, the Environment Canada record showed 3931 PCB items registered at the CESL facility with no record of these items having been moved. These “recorded” items were not on CESL’s premises at the time of the inspection.

[10] The enforcement officer determined that, although the quantities of PCB material at CESL during the inspection were insufficient to trigger the Storage Regulations, there was evidence that CESL, for quite some time, had

au plus tard en février 2002. Des réunions entre CESL et Environnement Canada ont été proposées et planifiées, mais, en fin de compte, elles n’ont jamais eu lieu. CESL a produit quelques renseignements sur ses [TRADUCTION] « activités relatives aux BPC ». Ces renseignements n’ont pas satisfait Environnement Canada. Il semble, d’après le dossier, qu’il en ait résulté une impasse. Par une lettre datée du 7 avril 2003, Environnement Canada a réitéré sa position selon laquelle le Règlement sur le stockage s’appliquait à CESL. Cependant, après avoir fait de nouveau état de sa position, le Ministère a également déclaré que, comme il s’était écoulé près d’un an, il allait [TRADUCTION] « clore son dossier ». Il a fait savoir à CESL qu’il allait [TRADUCTION] « demander périodiquement des mises à jour ».

[8] Le 5 mai 2005 (deux ans plus tard), un incendie a éclaté dans les installations de CESL. Cette dernière a informé les inspecteurs d’Environnement Canada que des quantités restreintes de matières contenant des BPC avaient été touchées par l’incendie, mais qu’un grand nombre de ses dossiers avaient été détruits. À l’évidence, cet incident a déclenché des échanges de lettres et des discussions additionnelles à propos de l’applicabilité du Règlement sur le stockage aux activités de l’entreprise.

[9] Le 6 juin 2006, un agent de l’autorité d’Environnement Canada a procédé à une inspection chez CESL. L’agent a remarqué deux « conteneurs-C » (conteneurs d’expédition) qui renfermaient des matières contenant des BPC. Lors de l’inspection, le directeur de CESL a informé l’agent que CESL avait expédié des matières contenant des BPC au site de destruction [TRADUCTION] « deux ou trois semaines » plus tôt. Le rapport le plus récent qu’Environnement Canada avait reçu de CESL au sujet de l’élimination de matières contenant des BPC était daté de février 2005. Le 22 août 2006, le dossier d’Environnement Canada faisait état de 3 931 articles contenant des BPC enregistrés à l’installation de CESL, mais il n’y avait aucune indication que ces articles avaient été déplacés. Ces articles [TRADUCTION] « enregistrés » ne se trouvaient pas chez CESL au moment de l’inspection.

[10] L’agent de l’autorité a décidé que, même si les quantités de matières contenant des BPC qui étaient présentes chez CESL au moment de l’inspection étaient insuffisantes pour déclencher l’application du Règlement



not complied with the reporting requirements of the Storage Regulations. A departmental decision was taken to issue an environmental protection compliance order (EPCO) to CESL. As required by the provisions of the CEPA (subsection 237(1)), a notice of intent to issue the EPCO was delivered to CESL on November 20, 2006. CESL was provided an opportunity to make representations and did so on December 6, 2006.

[11] On December 8, 2006, Environment Canada issued an EPCO requiring CESL to comply with the Storage Regulations, specifically the recording (section 13 [as am. by SOR/2000-102, s. 18]) and reporting (paragraph 16(b)) requirements. The EPCO directs CESL to “submit on or by Wednesday 06 June, 2007, the written report(s) that contains the information required by the Regulations in regards to the removal of PCB material from the facility that will reconcile the 3931 items on the enclosed PCB inventory.” The “enclosed PCB inventory” consists of a list of items obtained from Environment Canada’s files, dating back to 2000. The evidence indicates that the “inventory” is a printout from Environment Canada’s database and does not represent the PCB material that was on site at the time of the June inspection.

[12] Pursuant to section 256 of the CEPA, CESL applied for review, by a Chief Review Officer, of the EPCO. In accordance with section 257, a review was conducted. Following the review, in a decision dated May 18, 2007, the CRO cancelled the EPCO.

#### The Standard of Review

[13] The written submissions of the parties were filed before the Supreme Court of Canada released its reasons for judgment in *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*). Prior to the hearing of this matter, counsel were notified that the *Dunsmuir* decision

sur le stockage, il y avait des éléments de preuve démontrant que CESL, depuis un certain temps, ne se conformait pas aux exigences de ce règlement en matière de rapports. Il a été décidé à l’échelon ministériel de signifier à CESL un ordre d’exécution en matière de protection de l’environnement (OEPE). Comme l’exigent les dispositions applicables de la LCPE — le paragraphe 237(1) — un avis d’intention de délivrer l’OEPE a été signifié à CESL le 20 novembre 2006. CESL a eu la possibilité de présenter des observations, ce qu’elle a fait le 6 décembre 2006.

[11] Le 8 décembre 2006, Environnement Canada a délivré un OEPE obligeant CESL à se conformer au Règlement sur le stockage, et plus précisément aux exigences en matière d’enregistrement (article 13 [mod. par DORS/2000-102, art. 18]) et de rapports (1<sup>er</sup> alinéa 16b)). Cet OEPE ordonnait à CESL de [TRADUCTION] « produire le mercredi 6 juin 2007 ou avant cette date le ou les rapports écrits renfermant les renseignements qu’exige le Règlement à propos de l’enlèvement des matériels contenant des BPC de l’installation, ce qui permettra de procéder au rapprochement des 3 931 articles figurant dans l’inventaire des BPC ci-joint ». Cet inventaire consiste en une liste d’articles obtenus des dossiers d’Environnement Canada, et remontant à l’année 2000. Selon la preuve, [TRADUCTION] « l’inventaire » est un imprimé tiré de la base de données d’Environnement Canada et il ne représente pas les matières contenant des BPC qui se trouvaient sur les lieux au moment de l’inspection du mois de juin.

[12] Conformément à l’article 256 de la LCPE, CESL a demandé qu’un réviseur-chef procède à une révision de l’OEPE et, conformément à l’article 257, cette révision a été effectuée. À la suite de la révision, par une décision datée du 18 mai 2007, la réviseure-chef a annulé l’OEPE.

#### La norme de contrôle

[13] Les observations écrites des parties ont été produites avant que la Cour suprême du Canada rende ses motifs dans l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*). Avant l’audition de la présente affaire, les avocats ont été informés qu’il fallait

should be incorporated into their oral arguments regarding the standard of review. However, as counsel for the respondents put it, “Dunsmuir doesn’t change much.” The Minister, on the one hand, maintained the position that the applicable standard of review is correctness and that, in any event, the CRO’s determination is unreasonable. CSEL, on the other hand, steadfastly held to the view that although the appropriate standard of review is reasonableness, the CRO’s conclusion withstands review on a correctness standard. In other words, the parties reiterated the respective positions advanced in their written submissions.

[14] *Dunsmuir* directs a two-stage inquiry for determination of the applicable standard of review. First, I am to look to the jurisprudence in an effort to ascertain whether the deference warranted regarding the particular type of administrative decision in issue has been satisfactorily determined. If it has not, I must proceed to a standard of review analysis which entails an analysis of the “factors making it possible to identify the proper standard of review.” This analysis must be contextual and is dependent upon the application of a number of relevant factors, including: (1) the presence or absence of a privative clause; (2) the purpose of the tribunal as determined by interpretation of enabling legislation; (3) the nature of the question at issue; and (4) the expertise of the tribunal (*Dunsmuir*, at paragraphs 62-64).

[15] The enabling legislation in this matter was enacted in 1999. Its provisions have been squarely before the Court on only a handful of occasions. Counsel did not submit, and I have not identified, any authority where the Court has determined the appropriate standard of review regarding a decision of a review officer appointed pursuant to the CEPA. Consequently, while the existing jurisprudence is interesting and informative, it is not determinative with respect to the applicable standard of review.

[16] The facts in this matter are not in dispute. Neither side suggests error on the part of the CRO in this respect. It is the application of the legislative provisions to the

tenir compte de l’arrêt *Dunsmuir* dans leurs arguments oraux concernant la norme de contrôle applicable. Cependant, comme l’ont déclaré les avocats des intimés : [TRADUCTION] « *Dunsmuir* ne change pas grand-chose ». Le ministre, d’une part, a maintenu sa position selon laquelle la norme de contrôle applicable était la décision correcte et que, en tout état de cause, la décision de la réviseuse-chef était déraisonnable. CSEL, d’autre part, a maintenu catégoriquement que, même si la norme de contrôle appropriée était la décision raisonnable, la conclusion de la réviseuse-chef résistait à un examen selon la norme de la décision correcte. Autrement dit, les parties ont réitéré les positions respectives dont elles avaient fait état dans leurs observations écrites.

[14] L’arrêt *Dunsmuir* prescrit un examen en deux étapes en vue de déterminer la norme de contrôle applicable. Premièrement, il me faut examiner la jurisprudence afin de vérifier si le degré de déférence qu’il convient d’accorder en fonction du type particulier de décision administrative qui est en litige a été déterminé de façon satisfaisante. Dans la négative, il me faut procéder à une analyse de la norme de contrôle, ce qui inclut l’analyse « des éléments qui permettent d’arrêter la bonne norme de contrôle ». Cette analyse doit être contextuelle et elle dépend de l’application d’un certain nombre de facteurs pertinents, dont : 1) l’existence ou l’inexistence d’une clause privative; 2) la raison d’être du tribunal administratif suivant l’interprétation de sa loi habilitante; 3) la nature de la question en cause; et 4) l’expertise du tribunal administratif (*Dunsmuir*, aux paragraphes 62 à 64).

[15] Dans la présente affaire, la loi habilitante a été édictée en 1999. Ses dispositions n’ont été soumises directement à la Cour qu’à un faible nombre d’occasions. Les avocats n’ont pas soumis — et je n’ai pas relevé — de décisions dans lesquelles la Cour s’est prononcée sur la norme de contrôle qu’il convient d’appliquer à la décision d’un réviseur nommé en vertu de la LCPE. Par conséquent, bien que la jurisprudence existante soit intéressante et instructive, elle n’est pas déterminante pour ce qui est de la norme de contrôle à appliquer.

[16] En l’espèce, les faits ne sont pas contestés. Ni l’une ni l’autre des parties ne laisse entendre que la réviseuse-chef a commis une erreur à cet égard. C’est

undisputed facts that forms the subject of debate. On its face, it appears that the issue centres on a question of mixed fact and law. In accordance with *Dunsmuir*, such a question is presumptively reviewable for unreasonableness. However, the standard of review analysis leads me to conclude that the applicable standard of review, in the circumstances of this case, is correctness.

[17] There is no privative clause. To the contrary, section 269 of the CEPA provides for a statutory right of appeal to the Federal Court. Section 270 provides that the appellant has the right to be heard on all questions of fact and law. This is a broad appeal provision and is indicative of Parliament's intent that a decision taken under the legislation is to be subject to judicial oversight. It militates away from deference.

[18] Regarding the expertise of the decision maker, section 243 of the CEPA obliges the Minister to establish a "roster of review officers" from which one officer is to be appointed as the CRO (subsection 244(1)). The CRO performs administrative functions, assigns review officers to conduct hearings and, in certain cases (such as this one), conducts review hearings (subsection 244(2)). In the absence of the CRO, any review officer may act (subsection 244(3)). Appointments are for a term of three years and may be renewed (section 245, subsections (1) and (2)). Appointed individuals must be knowledgeable regarding "the Canadian environment, environmental and human health, administrative law or traditional aboriginal ecological knowledge" (section 247, my emphasis). The appointments are not full-time since review officers "shall not engage" in employment that is inconsistent with their function under the CEPA (section 248).

[19] Sections 260 and 261 of the CEPA equip the review officer with enforceable powers to summon witnesses and documents. Section 263 permits the review officer to confirm or cancel an EPCO, to amend or suspend a term or condition, to add or delete a term or condition, and to

l'application des dispositions législatives aux faits non contestés qui forme le sujet du débat. À première vue, il semble que le point en litige s'articule autour d'une question mixte de fait et de droit. Conformément à l'arrêt *Dunsmuir*, une question de cette nature est en principe susceptible de contrôle selon la décision raisonnable. Cependant, l'analyse de la norme de contrôle m'amène à conclure que, dans les circonstances de l'espèce, la norme qu'il convient d'appliquer est la décision correcte.

[17] Il n'existe aucune clause privative. Au contraire, l'article 269 de la LCPE confère un droit d'appel devant la Cour fédérale. L'article 270 prévoit que l'appelant a le droit de se faire entendre sur toute question de droit ou de fait. Il s'agit d'une disposition d'appel de nature générale, et elle témoigne de l'intention du législateur qu'une décision prise en vertu de la loi peut être soumise à une surveillance judiciaire. Cela milite contre toute déférence.

[18] Pour ce qui est de l'expertise du décideur, l'article 243 de la LCPE oblige le ministre à dresser une « liste de réviseurs » à partir de laquelle un réviseur doit être nommé à titre de réviseur-chef : paragraphe 244(1). Le réviseur-chef exerce des fonctions administratives, affecte des réviseurs à des audiences et, dans certains cas (comme celui-ci), tient lui-même des audiences en matière de révision : paragraphe 244(2). En l'absence du réviseur-chef, n'importe quel réviseur peut agir : paragraphe 244(3). Les réviseurs sont nommés pour un mandat de trois ans, et celui-ci est renouvelable : article 245, paragraphes (1) et (2). Les personnes nommées doivent être « compétentes dans le domaine de l'environnement canadien, dans celui de la salubrité de l'environnement et dans celui de la santé humaine, dans celui du droit administratif ou dans celui des connaissances écologiques autochtones traditionnelles » : article 247, non souligné dans l'original). Les nominations ne sont pas faites à temps plein car « il est interdit » aux réviseurs d'occuper un emploi incompatible avec les fonctions qui leur sont confiées en vertu de la LCPE : article 248.

[19] Les articles 260 et 261 de la LCPE confèrent au réviseur le pouvoir exécutoire de citer des personnes à comparaître devant lui et de leur ordonner de déposer des documents. L'article 263 permet au réviseur de confirmer ou d'annuler un OEPE, de modifier ou de suspendre une

extend the duration of the EPCO for a period of not more than 180 days. The exercise of these powers is prohibited in the event of risk to: impairment of the quality of the environment; injury or damage to any property or to any plant or animal life; or danger to the health or safety of any person (section 265). A decision must be rendered within five days of the review (of the EPCO) and written reasons must be provided within 10 days (section 266). However, a review officer (at any time before a notice of appeal is filed), upon providing reasonable notice and allowing a reasonable opportunity for oral submissions, may modify a decision.

[20] A request for review does not suspend the operation of an EPCO although a review officer, upon application, may suspend operation (if appropriate) and impose reasonable conditions that are consistent with the protection of the environment and public safety (section 258).

[21] These noted provisions impact on the characterization of the CRO's expertise. The statute requires some degree of knowledge yet does not mandate expertise. The CRO in this case was required to interpret the Storage Regulations as well as provisions of the TDGA and the TDGR. Although the Storage Regulations were enacted pursuant to the CRO's enabling or "home" statute, the CRO was not called upon to interpret only the enabling legislation. Rather, it was necessary to interpret the home statute, its regulations, and other inter-related acts and regulations. Notably, there are 46 associated regulations passed pursuant to the CEPA alone.

[22] There is no indication that the CRO has acquired expertise analogous to that of institutional tribunals (such as labour) where a body of jurisprudence is established. Nor is there any suggestion that the CRO is specifically knowledgeable with respect to dangerous goods, the transportation or storage of dangerous goods, or industry standards in these areas. General environmental knowledge does not equate to expertise. Indeed, given the volume of the associated regulations, it is difficult to imagine that any reviewing officer could develop specific expertise in

condition ou d'en ajouter ou d'en supprimer une, ainsi que de proroger la durée de l'OEPE pendant un maximum de 180 jours. Il est interdit d'exercer ces pouvoirs si cela devait occasionner la dégradation de la qualité de l'environnement, un préjudice ou des dommages à des biens, des végétaux ou des animaux, ou un danger pour la santé ou la sécurité de quiconque : article 265. Une décision doit être rendue dans les cinq jours suivant la révision (de l'OEPE) et des motifs écrits doivent être rendus dans les 10 jours suivants : article 266. Cependant, un réviseur (à quelque moment que ce soit avant le dépôt d'un avis d'appel), après avoir donné un avis raisonnable et une occasion raisonnable de présenter des observations orales, peut modifier une décision.

[20] Une demande de révision ne suspend pas l'application d'un OEPE, mais un réviseur peut, sur demande, suspendre cette application (le cas échéant) et imposer des conditions raisonnables qui sont compatibles avec la protection de l'environnement et la sécurité publique : article 258.

[21] Les dispositions susmentionnées ont une incidence sur la description de l'expertise du réviseur-chef. La loi requiert un certain degré de compétence, mais elle n'exige aucune expertise. En l'espèce, la réviseure-chef était tenue d'interpréter le Règlement sur le stockage, de même que les dispositions de la LTMD et du RTMD. Même si le Règlement sur le stockage a été édicté en vertu de la loi habilitante ou « constitutive » de la réviseure-chef, cette dernière n'était pas appelée à interpréter uniquement la loi habilitante. Il fallait plutôt interpréter la loi constitutive, ses dispositions réglementaires ainsi que d'autres lois et règlements interdépendants. Il est à noter que 46 règlements connexes ont été adoptés en vertu de la seule LCPE.

[22] Rien n'indique que la réviseure-chef a acquis une expertise analogue à celle de tribunaux institutionnels (comme dans le domaine du travail) pour lesquels il existe de la jurisprudence. Rien n'indique non plus que la réviseure-chef est expressément compétente dans les domaines des matières dangereuses, du transport ou du stockage des matières dangereuses, ou des normes industrielles qui s'appliquent dans ces domaines. Une compétence générale dans le domaine de l'environnement n'est pas assimilable à une expertise. En fait, vu le nombre

all areas. This factor does not favour deference.

[23] The CEPA's purpose is to regulate the behaviour of entities in order to promote public safety, protect the environment and contribute to sustainable development through pollution protection. To that end, section 235 of the CEPA allows an enforcement officer to issue an EPCO if the officer has reasonable grounds to believe that any provision of the CEPA or its regulations has been contravened. The alleged contravention at issue here is with respect to the reporting and recording requirements mandated by the Storage Regulations. These provisions regulate the storage of specific quantities of PCB material that is "not being used daily."

[24] The TDGA promotes public safety in the transportation of dangerous goods and governs the transportation of PCB material. This statute and its associated regulations provide definitions of key terms such as "handling", "in transport" and "offer for transport". The Acts (CEPA and TDGA) work together to ensure that the chain of custody of PCB material over the course of its existence is tracked. Because the statutes are concerned with the protection of the public, their purpose may point toward deference: *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, at paragraph 31.

[25] The nature of the question appears to be one of mixed fact and law because it involves the application of a statutory provision to a particular factual situation. If this is so, deference may be owed. That is, *Dunsmuir* may dictate that the appropriate standard of review is reasonableness. However, in my view, the question before the CRO is a pure question of law. The factual context is not in dispute, nor has it ever been. The CRO's task is strictly one of statutory interpretation. Moreover, in the context in which it arises, it is a question of general law that is of central importance to the proper functioning of the scheme as a whole and is outside the CRO's "knowledgeable" area. If it is a mixed question, the

des règlements connexes, il est difficile d'imaginer qu'un réviseur puisse acquérir une expertise précise dans tous les domaines. Ce facteur ne milite pas en faveur de la déférence.

[23] La LCPE a pour objet de réglementer le comportement d'entités afin de promouvoir la sécurité publique, de protéger l'environnement et de contribuer au développement durable au moyen de la prévention de la pollution. À cette fin, l'article 235 de cette Loi permet à un agent de l'autorité de délivrer un OEPE s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à une disposition quelconque de la LCPE ou de ses règlements a été commise. L'infraction alléguée dont il est question en l'espèce a trait aux exigences en matière de rapports et d'enregistrement que comporte le Règlement sur le stockage. Ces dispositions réglementent le stockage de quantités précises de matériels contenant des BPC qui « ne sont pas utilisés quotidiennement ».

[24] La LTMD vise à accroître la sécurité publique dans le transport des matières dangereuses et régit le transport des matières contenant des BPC. Cette loi et les règlements qui y sont associés comportent des définitions de divers mots et expressions clés tels que « manutention », « en transport » et « offre de transport » (ou « demande de transport »). Les Lois (LCPE et LTMD) agissent de pair afin de garantir que l'on suit la chaîne de possession des matières contenant des BPC durant toute leur existence. Comme les lois visent la protection du public, leur objet peut donc suggérer une certaine déférence : *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, au paragraphe 31.

[25] La question semble être de la nature d'une question mixte de fait et de droit car elle met en cause l'application d'une disposition législative à une situation de fait particulière. Si tel est le cas, il est possible qu'il faille faire preuve de déférence. Plus précisément, il se peut que l'arrêt *Dunsmuir* établisse que la norme de contrôle appropriée est la décision raisonnable. À mon avis, toutefois, la question soumise à la réviseure-chef est une pure question de droit. Le contexte factuel n'est pas contesté, et ne l'a jamais été. La tâche de la réviseure-chef consiste strictement à interpréter la loi. Par ailleurs, dans le contexte, il s'agit d'une question de droit général qui revêt une importance capitale pour le bon fonc-

question of law is easily extricated. This factor yields little deference.

[26] I conclude, in balancing the factors, that the applicable standard of review is that of correctness. I note that jurisprudence, in the environmental law context, points to a similar result. In *West Vancouver (District) v. British Columbia (Ministry of Transportation)* (2005), 14 C.E.L.R. (3d) 157 (F.C.), Mr. Justice Lemieux examined a decision of federal “responsible authorities” under the *Canadian Environmental Assessment Act* [S.C. 1992, c. 37]. The “responsible authorities” determined that a highway project would not cause significant adverse environmental impact, without consulting the public, a process that the applicant claimed was mandatory under the Act. Mr. Justice Lemieux adopted the reasoning of Mr. Justice Rothstein, then of the Federal Court of Appeal, in *Friends of the West Country Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [2000] 2 F.C. 263 (C.A.). Justice Rothstein, at paragraph 10, held that the standard of review was one of correctness. Additionally, and again in relation to the *Canadian Environmental Assessment Act*, the Federal Court of Appeal in *Inter-Church Uranium Committee Educational Co-operative v. Canada (Atomic Energy Control Board)*, [2005] 1 F.C.R. 372, found the applicable standard of review to be correctness on a question of statutory interpretation of the Act.

[27] In *Dunsmuir*, the Supreme Court noted that the nature of the question at issue was one of pure law. The Court considered whether the correctness standard would apply, despite the presence of an administrative regime (analogous to the labour context) and a privative clause. It concluded that the applicable standard of review was reasonableness. In this case, there is a question of law without a privative clause. This is not a judicial review. The statute provides a broad statutory right of appeal. The decision maker is not an institutional-type tribunal. Although the CRO must have some knowledge, there is no requirement or indication of specific expertise. In my view, these factors distinguish this matter from *Dunsmuir*.

tionnement du régime dans son ensemble et qui se situe en dehors du cadre de la « compétence » de la réviseure-chef. S’il s’agit d’une question mixte, la question de droit est facilement isolée. Ce facteur appelle peu de déférence.

[26] Je conclus, après avoir pondéré les facteurs, que la norme de contrôle applicable est la décision correcte. Je signale que la jurisprudence, dans le contexte du droit de l’environnement, met en évidence un résultat semblable. Dans la décision *West Vancouver (District) c. Colombie-Britannique (Ministry of Transportation)*, 2005 CF 593, le juge Lemieux a examiné une décision prise par des « autorités responsables » fédérales en vertu de la *Loi canadienne sur l’évaluation environnementale* [L.C. 1992, ch. 37]. Les « autorités responsables » avaient décidé qu’un projet routier ne causerait pas d’effet environnemental négatif important, et ce, sans consulter le public, un processus qui, d’après la demanderesse, était obligatoire au titre de la Loi. Le juge Lemieux a fait sien le raisonnement du juge Rothstein, qui, à l’époque, siégeait à la Cour d’appel fédérale, dans l’arrêt *Friends of the West Country Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [2000] 2 C.F. 263 (C.A.). Au paragraphe 10 de sa décision, le juge Rothstein a déclaré que la norme de contrôle était celle de la décision correcte. En outre, et une fois de plus relativement à la *Loi canadienne sur l’évaluation environnementale*, la Cour d’appel fédérale a conclu dans l’arrêt *Inter-Church Uranium Committee Educational Co-operative c. Canada (Commission de contrôle de l’énergie atomique)*, [2005] 1 R.C.F. 372, que la norme de contrôle applicable était la décision correcte au sujet d’une question d’interprétation de la Loi.

[27] Dans l’arrêt *Dunsmuir*, la Cour suprême a fait remarquer que la question en litige était une pure question de droit. La Cour a examiné si la norme de la décision correcte s’appliquerait, malgré la présence d’un régime administratif (analogue au contexte du travail) et d’une clause privative. La norme de contrôle applicable, a-t-elle conclu, était la décision raisonnable. En l’espèce, nous avons affaire à une question de droit sans clause privative. Il n’est pas question ici d’un contrôle judiciaire. La loi confère un large droit d’appel. Le décideur n’est pas un tribunal de type institutionnel. Bien que la réviseure-chef doive avoir une certaine compétence, il n’est ni exigé ni indiqué qu’elle doive posséder une



Moreover, the noted factors connote a standard of review of correctness. However, if I am wrong in this respect, I will also have regard to the reasonableness standard.

### The Undisputed Facts

[28] CESL recycles contaminated material. Incoming material arrives at CESL's premises in varying sizes, from very small to very large (such as transformers). The material contains PCBs in various volumes. CESL deals in large quantities of PCB material.

[29] After receiving PCB material, CESL sorts it, cleans it, carries out processing (depending on the material) and packages it for transport to the disposal site. Prior to the sorting and cleaning processes, the material may sit on-site for a period of time. This time frame depends largely on staff availability and workloads. Upon completion of the cleaning and sorting processes, CESL places the PCB material in containers where it remains until it is shipped to the disposal site for destruction.

[30] The PCB material in the containers remains on-site until CSEL accumulates a sufficient quantity for shipment. Although the length of time to acquire such a load varies, on average, it is four to six weeks.

[31] The rationale underlying the need to accumulate a sufficient load of PCB material for shipment is that it is not economical to send several small shipments. Consequently, staffing and workload impact on the length of time required for the acquisition of enough material for a load. Additional factors affecting the duration that the PCB material remains on-site include the availability of the disposal site (its schedule) and, from time to time, waiting for lab analysis test results.

expertise particulière. À mon avis, ces facteurs distinguent la présente affaire de *Dunsmuir*. En outre, les facteurs susmentionnés évoquent la norme de contrôle de la décision correcte. Cependant, si je me trompe à cet égard, je tiendrai aussi compte de la norme de la décision raisonnable.

### Les faits non contestés

[28] CESL recycle des matières contaminées. Ces matières arrivent à ses installations en des tailles différentes, de très petite à très grosse (comme des transformateurs). Les matières contiennent des BPC en des quantités diverses. CESL traite de grandes quantités de matières contenant des BPC.

[29] Après avoir reçu les matières contenant des BPC, CESL les trie, les nettoie, procède aux activités de traitement nécessaires (suivant les matières en question) et les emballe en vue de leur transport au site d'élimination. Avant d'être triées et nettoyées, il est possible que les matières restent sur place un certain temps. Ce temps dépend en grande partie de la disponibilité du personnel et des charges de travail. Après avoir effectué les opérations de nettoyage et de tri, CESL dépose les matières contenant des BPC dans des conteneurs, où elles restent jusqu'à ce qu'elles soient expédiées au site d'élimination en vue de leur destruction.

[30] Les matières contenant des BPC qui se trouvent dans les conteneurs demeurent sur place jusqu'à ce que CESL en accumule une quantité suffisante pour les expédier. Même si le temps requis pour accumuler une telle charge varie, il est en moyenne de quatre à six semaines.

[31] S'il faut accumuler une charge suffisante de matières contenant des BPC en vue de leur expédition, c'est parce qu'il n'est pas économique d'expédier plusieurs petites cargaisons. Par conséquent, la dotation en personnel et la charge de travail ont une incidence sur le temps nécessaire pour accumuler suffisamment de matières pour représenter une charge. D'autres facteurs ont une incidence sur le temps pendant lequel les matières contenant des BPC restent sur place, dont la disponibilité du site d'élimination (son horaire) et, de temps à autre, le fait d'attendre les résultats d'analyses de laboratoire.

[32] In summary, PCB material is kept at CESL's premises, on average, from four to six weeks. However, depending on the circumstances, the duration ranges from a few days to a much longer period.

### The Decision

[33] By decision dated May 23, 2007, the CRO determined that CESL's operations involving PCB material did not fall within the scope of the Storage Regulations. Therefore, the EPCO should be cancelled. The decision was based on the following key findings:

- The PCBs on CESL's premises are either waiting to be separated from recyclable material, being separated, or being collected into an appropriately sized shipment that will be sent to a destruction facility when the facility's schedule allows the shipment to proceed. There is no intention to store as such, except for the collection into an appropriate shipment;
- Neither the concept of "storage" under the Storage Regulations nor the "handling in the course of transportation" under the TDGA covers all of CESL's activities unequivocally;
- When the PCB materials are consolidated in anticipation of shipment—this part of the journey may indeed be considered to be packing and handling in the course of transport and covered by the TDGA (and exempted from the Storage Regulations);
- Yet, the term "handling" cannot be stretched to cover the intervention of the physical and chemical separation processes applied to the PCB material once it arrives at CESL's premises. Most of the PCB material received by CESL is subject to these processes, which interrupt the shipment in a significant fashion. (CESL's creation of new shipping documents is not dispositive, but it is consistent with the conclusion that the shipment is interrupted);

[32] En résumé, les matières contenant des BPC sont conservées dans les installations de CESL, en moyenne, pendant une période de quatre à six semaines. Toutefois, suivant les circonstances, la période varie de quelques jours à un délai nettement plus long.

### La décision

[33] Par une décision datée du 23 mai 2007, la réviseure-chef a décidé que les activités de CESL concernant les matières contenant des BPC ne tombaient pas sous le coup du Règlement sur le stockage. Il y avait donc lieu d'annuler l'OEPE. La décision était fondée sur les principales constatations qui suivent :

- Les BPC qui se trouvent dans les installations de CESL sont soit en attente d'être séparés des matières recyclables, soit séparés, soit regroupés en une cargaison d'une taille appropriée, qui sera expédiée à un site de destruction, quand l'horaire de ce dernier permettra de recevoir la cargaison en question. Il n'y a aucune intention de stocker ces matières en tant que telles, sauf pour les regrouper en une cargaison appropriée;
- Ni le concept de « stockage » au sens du Règlement sur le stockage ni la « manutention au cours du transport » au sens de la LTMD n'englobent clairement l'ensemble des activités de CESL;
- Lorsque les matières contenant des BPC sont regroupées en prévision de leur expédition — cette partie de l'opération peut effectivement être considérée comme un travail d'emballage et de manutention au cours du transport et être visée par la LTMD (et exemptée de l'application du Règlement sur le stockage);
- Cependant, le mot « manutention » ne peut pas être étiré au point d'englober l'intervention des opérations de séparation physique et chimique que l'on fait subir aux matières contenant des BPC une fois qu'elles arrivent aux installations de CESL. La plupart des matières contenant des BPC que reçoit CESL sont soumises à ces opérations, lesquelles interrompent l'expédition de manière importante (le fait que CESL crée de nouveaux documents d'expédition n'est pas déterminant, mais cela concorde avec la conclusion selon laquelle l'expédition est interrompue);

• During these separation processes, the PCB material can be considered “in use” thereby removing the application of the Storage Regulations as these Regulations only apply to PCBs that are not being used. Although the PCB materials are not being put to their original industrial use, they are being actively subjected to a physical or chemical process of separation;

• CESL does not store PCB material in the sense of warehousing it for any appreciable period of time; the intent with respect to the PCB material on site is either to process it or to ship it for destruction. Any delay in shipment that takes place is purely incidental to this overall process.

It is from this decision that the Minister appeals.

#### Statutory Provisions

[34] The relevant statutory provisions are attached to these reasons as Schedule A. For ease of reference, subsection 3(4) of the Storage Regulations, the definition of “handling” [as am. by S.C. 1999, c. 31, s. 212(E)] in section 2 of the TDGA and the definitions of “in transport” and “offer for transport” in section 1.4 of the TDGR are reproduced below.

#### *Storage of PCB Material Regulations, SOR/92-507*

##### 3. ...

(4) These Regulations do not apply in respect of the handling, offering for transport or transporting of PCB material governed by the *Transportation of Dangerous Goods Act*.

*Transportation of Dangerous Goods Act, 1992, S.C. 1992, c. 34*

##### 2. In this Act,

...

• Il est possible de considérer que, lors de ces opérations de séparation, les matières contenant des BPC sont « utilisées », ce qui écarte ainsi l’application du Règlement sur le stockage car ce dernier ne s’applique qu’aux BPC non utilisés. Même si les matières contenant des BPC ne sont pas affectées à leur utilisation industrielle originale, elles sont activement soumises à une opération physique ou chimique de séparation;

• CESL ne stocke pas de matières contenant des BPC dans le sens où elle les mettrait en entreposage pendant un temps considérable; le but visé, pour ce qui est des matières contenant des BPC qui se trouvent sur place, est soit de les traiter, soit de les expédier en vue de leur destruction. Tout retard subi sur le plan de l’expédition est purement accessoire à cette opération générale.

C’est cette décision-là que le ministre porte en appel.

#### Les dispositions législatives

[34] Les dispositions législatives applicables sont jointes ci-après, en tant qu’annexe A. Par souci de commodité, le texte du paragraphe 3(4) du Règlement sur le stockage, la définition du mot « manutention » [mod. par L.C. 1999, ch. 31, art. 212(A)] qui figure à l’article 2 de la LTMD, de même que les définitions des expressions « en transport » et « demande de transport » qui figurent à l’article 1.4 du RTMD, sont reproduits ci-dessous.

#### *Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC, DORS/92-507*

##### 3. [...]

(4) Le présent règlement ne s’applique pas à la manutention, à l’offre de transport ou au transport de matériels contenant des BPC régis par la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*.

*Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses, L.C. 1992, ch. 34*

##### 2. Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

[...]

“handling” means loading, unloading, packing or unpacking dangerous goods in a means of containment for the purposes of, in the course of or following transportation and includes storing them in the course of transportation;

*Transportation of Dangerous Goods Regulations,*  
SOR/2001-286

#### 1.4 Definitions

...

**in transport** means that a person has possession of dangerous goods for the purposes of transportation or for the purposes of storing them in the course of transportation.

...

**offer for transport** means, for dangerous goods not in transport, to select or allow the selection of a carrier to transport the dangerous goods, to prepare or allow the preparation of the dangerous goods so that a carrier can take possession of them for transport or to allow a carrier to take possession of the dangerous goods for transport. [Emphasis in original.]

#### Issue

[35] The sole issue is whether the CRO correctly interpreted the legislative provisions.

#### Overview of the Arguments

[36] The Minister asserts that the purpose of the Storage Regulations is to achieve adequate control and safe storage of PCB material, a dangerous substance. The intent is to alert Environment Canada regarding “when and where PCB is located” to enable Environment Canada to “monitor, track and control” the location of the substance. Both the Storage Regulations and the TDGA deal with tracking the chain of custody of PCB material over the course of its existence.

« manutention » Toute opération de chargement, de déchargement, d’emballage ou de déballage de marchandises dangereuses effectuée en vue de leur transport, au cours de celui-ci ou par après. Les opérations d’entreposage effectuées au cours du transport sont incluses dans la présente définition.

*Règlement sur le transport des marchandises dangereuses,*  
DORS/2001-286

#### 1.4 Définitions

[...]

**en transport** Qualifie des marchandises dangereuses dont une personne a la possession en vue de leur transport ou de leur entreposage pendant leur transport.

**demande de transport.** En ce qui concerne des marchandises dangereuses qui ne sont pas en transport, le fait de choisir un transporteur ou d’en permettre le choix dans le but de les transporter, le fait de les préparer ou d’en permettre la préparation pour qu’un transporteur en prenne possession aux fins du transport ou le fait de permettre à un transporteur d’en prendre possession aux fins du transport. [Souligné dans l’original.]

#### La question en litige

[35] La seule question en litige consiste à savoir si la réviseure-chef a interprété correctement les dispositions législatives.

#### Survol des arguments invoqués

[36] Le ministre affirme que le Règlement sur le stockage a pour objet de réaliser un contrôle adéquat et un stockage sécuritaire des matières contenant des BPC, une substance dangereuse. L’intention est de prévenir Environnement Canada [TRADUCTION] « du moment et de l’endroit où sont situés des BPC » afin de permettre à ce Ministère de [TRADUCTION] « surveiller, suivre et contrôler » l’emplacement de la substance. Tant le Règlement sur le stockage que la LTMD traitent du suivi de la chaîne de possession des matières contenant des BPC pendant leur existence.

[37] The Minister's stated concern relates to the time between CESL "shipping in" and "shipping out" the PCB material. That is, the time period during which the PCB material, according to the Minister, is "stored" on-site. During this time, the PCB material is not in "use daily." Therefore, the Storage Regulations should apply.

[38] Further, the Minister submits that although the Storage Regulations exempt the handling, offering for transport or transporting of PCB material governed by the TDGA, not all of CESL's activities are covered by the exemption. The CRO erred in concluding that CESL's activities amounted to packing and handling of PCB material in the course of transportation within the meaning of the TDGA. She also erred in finding that "storage" comprises an element of intent.

[39] CESL maintains that if the TDGA applies, the Storage Regulations do not. The TDGA involves an industry that has as its object the disposal of hazardous material, specifically PCB material. Achievement of the objective begins with the consignor and ends at the disposal site. CESL is not the destination of the PCB material. Rather, it is a stopping point on the journey. The power to enact regulations under subsection 34(2) of the CEPA is restricted. There is no power to regulate an aspect of the substance that is regulated by or under another Act.

[40] CESL claims that the PCB material located on its premises is not "stored"; it is in the course of transportation. CESL is not a commercial storage facility nor does it charge any entity for storage of PCB material on its site. While several weeks or months may pass when the PCB material remains at CESL (a number of factors contribute to the time frame), CESL's intent is not to store PCB material but to transport it to its final destination for destruction. This is the nature of its business.

[37] Les préoccupations exprimées par le ministre concernent le temps qui s'écoule entre [TRADUCTION] « l'arrivée » des matières contenant des BPC chez CESL et leur [TRADUCTION] « sortie », c'est-à-dire le temps durant lequel les matières contenant des BPC, selon le ministre, sont [TRADUCTION] « stockées » sur place. Pendant ce temps, les matières contenant des BPC ne sont pas « utilisées quotidiennement ». Le Règlement sur le stockage devrait donc s'appliquer.

[38] Par ailleurs, le ministre soutient que, même si le Règlement sur le stockage exempte la manutention, la demande de transport ou le transport des matières contenant des BPC qui sont régies par la LTMD, ce ne sont pas toutes les activités de CESL qui bénéficient de l'exemption. La réviseure-chef a commis une erreur en concluant que les activités de CESL étaient assimilables à une opération d'emballage et de manutention de matières contenant des BPC au cours du transport, au sens de la LTMD. Elle a commis également une erreur en concluant que le « stockage » comporte un élément d'intention.

[39] CESL soutient que si la LTMD s'applique, le Règlement sur le stockage, lui, ne s'applique pas. La LTMD vise une industrie qui a pour objet d'éliminer des matières dangereuses, plus précisément les matières contenant des BPC. La réalisation de l'objectif visé commence chez le consignataire et prend fin au site d'élimination. L'installation de CESL n'est pas la destination des matières contenant des BPC. Il s'agit plutôt d'un point d'arrêt au cours de leur voyage. Le pouvoir d'édicter des règlements en vertu du paragraphe 34(2) de la LCPE est restreint. Il n'existe pas de pouvoir de réglementer un aspect de la substance qui est réglementé par une autre loi ou en vertu d'une autre loi.

[40] CESL soutient que les matières contenant des BPC qui sont situées dans ses installations ne sont pas « stockées »; elles sont en cours de transport. CESL n'est pas une installation de stockage commerciale, pas plus qu'elle ne facture des frais à une entité quelconque pour stocker des matières contenant des BPC sur son site. Même s'il peut s'écouler plusieurs semaines ou plusieurs mois pendant lesquels les matières contenant des BPC se trouvent chez CESL (un certain nombre de facteurs contribuent au délai), son intention n'est pas de stocker

[41] Relying on subsection 3(4) of the Storage Regulations, CESL contends that its activities are exempt because the provision states that the Storage Regulations do not apply to the handling, offering for transport or transporting of PCB material governed by the TDGA. All of CESL's activities with respect to the PCB material are covered by some combination of these three categories. CESL submits that it has always functioned under, and in compliance with, the TDGA and its associated regulations.

#### Analysis

[42] Distilled, the CRO determined that CESL does not store PCB material in the sense of warehousing. The intent is to process it/ship it for destruction. During the separation processes, the material can be considered "in use." The phase after processing may be considered packing and handling in the course of transport. Delay in shipment is purely incidental to the overall process.

[43] In my view, the CRO's interpretation of the legislative provisions is incorrect. Further, it falls outside the "range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law": *Dunsmuir*, at paragraph 47.

[44] The Supreme Court of Canada has repeatedly articulated the proper approach to statutory interpretation. In *R. v. Jarvis*, [2002] 3 S.C.R. 757, at paragraph 77, the Court directed that "one is to seek the intent of Parliament by reading the words of the provision in context and according to their grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme and the object of the statute". The stated principle was supported by specific reference to the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re.)*, [1998] 1

des matières contenant des BPC, mais de les transporter jusqu'à leur destination finale en vue de leur destruction. Telle est la nature de son entreprise.

[41] S'appuyant sur le paragraphe 3(4) du Règlement sur le stockage, CESL soutient que ses activités sont exemptées, car cette disposition indique que le Règlement sur le stockage ne s'applique pas à la manutention, à l'offre de transport ou au transport des matériels contenant des BPC qui sont régis par la LTMD. Toutes les activités de CESL qui se rapportent aux matériels contenant des BPC tombent sous le coup d'une certaine combinaison de ces trois catégories. CESL soutient qu'elle a toujours exercé ses activités en vertu de la LTMD et des règlements qui y sont associés, ainsi qu'en conformité avec cette Loi et ces règlements.

#### Analyse

[42] En bref, la réviseure-chef a décidé que CESL ne stocke pas de matières contenant des BPC au sens où elle les met en entreposage. Son intention est de les traiter et de les expédier en vue de leur destruction. Lors des opérations de séparation, les matières peuvent être considérées « utilisées ». La phase qui suit la transformation peut être considérée comme une opération d'emballage et de manutention au cours du transport. Un retard sur le plan de l'expédition est purement accessoire à l'opération générale.

[43] À mon avis, l'interprétation que fait la réviseure-chef des dispositions législatives est inexacte. En outre, cette interprétation se situe en dehors des « issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » : *Dunsmuir*, au paragraphe 47.

[44] La Cour suprême du Canada a exposé à maintes reprises l'approche qu'il convient de suivre à l'égard de l'interprétation législative. Dans l'arrêt *R. c. Jarvis*, [2002] 3 R.C.S. 757, au paragraphe 77, la Cour statue qu'« il faut déterminer l'intention du législateur et, à cette fin, lire les termes de la loi dans leur contexte, en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit et l'objet de la loi ». Le principe déclaré est étayé par des renvois précis : la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes*

S.C.R. 27; *R. v. Gladue*, [1999] 1 S.C.R. 688; E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at page 87. The approach was confirmed again in *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 2 S.C.R. 539. This search for parliamentary intent constitutes an exercise in ascertaining, in accordance with the noted principle, what Parliament set out to accomplish.

[45] I stated earlier, at paragraph 23 of these reasons that the CEPA is regulatory legislation. Its purpose is to promote public safety, to regulate the behaviour of entities in order to protect the environment and contribute to sustainable development through pollution protection. The Storage Regulations were enacted following a fire at a storage warehouse in Basile-le-Grand, Quebec where, unknown to Environment Canada, PCB material had been stored for many years. The intent of the Storage Regulations is to monitor any high concentration or amount of PCB material being stored at any given location. The Storage Regulations prescribe specific requirements for persons who own or manage property on which PCB material is located, specifically with respect to safe storage, fire protection and emergency procedures. Section 2 states that a “PCB storage site” means a site referred to in section 4 that is used to store PCB material. Section 3 indicates that the Storage Regulations apply to certain quantities of PCB liquids, solids, substances, or equipment that are not being used daily. Mandatory storage, reporting and recording requirements are set out in sections 4, 9, 13 and paragraph 16(b) in relation to quantities of PCB material that are subject to the Storage Regulations.

[46] Section 4 requires that “[e]very person who owns, controls or possesses PCB material, or who owns or manages a property in or on which PCB material is located ... shall store the PCB material” in a specific manner. Section 9 further details the storage requirements

*Ltd. (Re.)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688; E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983), à la page 87. L’approche a été confirmée de nouveau dans l’arrêt *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 539. Cette recherche d’intention du législateur constitue un exercice de vérification, en conformité avec le principe susmentionné, de ce que le législateur a voulu accomplir.

[45] J’ai déclaré plus tôt, au paragraphe 23 des présents motifs, que la LCPE est une loi de nature réglementaire. Elle a pour objet d’accroître la sécurité publique, de réglementer le comportement des entités afin de protéger l’environnement et de contribuer au développement durable au moyen de la prévention de la pollution. Le Règlement sur le stockage a été édicté à la suite de l’éclatement d’un incendie dans un entrepôt de stockage à Saint-Basile-le-Grand (Québec) où, à l’insu d’Environnement Canada, des matières contenant des BPC étaient stockées depuis de nombreuses années. L’objet du règlement est de contrôler toute concentration ou quantité élevée de matériels contenant des BPC qui sont stockés à n’importe quel endroit donné. Le Règlement sur le stockage comporte des exigences précises à l’intention des personnes qui possèdent ou gèrent un bien dans lequel sont situés des matériels contenant des BPC, particulièrement en ce qui concerne les mesures de stockage sécuritaires, la protection contre les incendies et les mesures d’urgence. L’article 2 indique qu’un « dépôt de BPC » désigne un endroit visé à l’article 4 qui sert au stockage des matériels contenant des BPC. Selon l’article 3, le Règlement sur le stockage s’applique à certaines quantités de liquides, de solides, de substances ou d’équipement contenant des BPC qui ne sont pas utilisés quotidiennement. Les exigences impératives en matière de stockage, de rapports et d’enregistrement sont énoncées aux articles 4, 9 et 13 ainsi qu’à l’alinéa 16b), relativement aux quantités de matériels contenant des BPC qui sont assujetties au Règlement sur le stockage.

[46] L’article 4 exige que « [t]oute personne qui est le propriétaire de matériels contenant des BPC ou qui en possède ou en contrôle ou toute personne qui est le propriétaire ou le gestionnaire d’un bien dans ou sur lequel se trouvent des matériels contenant des BPC [...]



that “[e]very owner or manager of a PCB storage site” must adhere to, depending upon the type of PCB material involved. Under section 13, every owner or manager of a PCB storage site shall maintain, and have available for review by an enforcement officer, records of PCB materials received and removed from the storage site. The owner or manager of a PCB storage site shall submit a copy of this information to the Minister pursuant to paragraph 16(b).

[47] The purpose of the TDGA is to promote public safety in the transportation of dangerous goods. The TDGA regulates the manner in which dangerous goods are imported, transported and labelled (both for and during transport). It provides for the designation of inspectors to foster compliance with the TDGA. Its schedule delineates nine classes of dangerous goods. The TDGA is relatively brief; it comprises some 22 pages. The TDGR (the associated Regulations) are complex and lengthy, comprising some 722 pages. The TDGR are intended to incorporate all possible situations in transport, whatever the mode, for millions of chemical compounds.

[48] In totality, the TDGA’s application is not confined to dangerous goods when they are actually “in transport.” It also applies to the materials immediately prior to and after transport as well as to any storage that is necessary to transport them.

[49] The CRO properly recognized that the CEPA, the TDGA and their respective associated regulations are aimed at protecting the public welfare and should be given a broad and liberal interpretation. Additionally, the CRO noted that the legislative enactments are intended to function in harmony with one another.

[50] It is not disputed that when PCB material is *en route* to CESL or when it is *en route* from CESL to the disposal facility, it is being transported or is “in transport” and thus governed by the TDGA. It is the intervening period, between the arrival and the departure (the shipping in and shipping out) of the PCB material that is the issue.

doit stocker ces matériels » d’une manière précise. L’article 9 explicite les exigences en matière de stockage auxquelles « [l]e propriétaire ou le gestionnaire du dépôt de BPC » doit se conformer, suivant le type de matériels contenant des BPC en question. Aux termes de l’article 13, le propriétaire ou le gestionnaire du dépôt de BPC tient, en ce qui concerne les matériels contenant des BPC qui sont reçus au dépôt et retirés de ce dernier, un registre qu’il tient à la disposition de l’agent de l’autorité pour examen. Le propriétaire ou le gestionnaire d’un dépôt de BPC doit présenter au ministre une copie de cette information, conformément à l’alinéa 16b).

[47] La LTMD a pour objet d’accroître la sécurité publique en matière de transport des marchandises dangereuses. Cette loi réglemente la façon dont les matières dangereuses sont importées, transportées et étiquetées (tant pour le transport qu’au cours de ce dernier). Elle prévoit la désignation d’inspecteurs en vue de favoriser l’observation de la loi. Elle comporte une annexe où les matières dangereuses sont divisées en neuf classes. La LTMD est relativement succincte; elle compte environ 22 pages. Le RTMD (le Règlement afférent à la LTMD) est complexe et long, et il s’étend sur quelque 722 pages. Il vise à englober toutes les situations possibles qui se rapportent au transport, tous modes confondus, de millions de composés chimiques.

[48] En tout, l’application de la LTMD ne se limite pas aux matières dangereuses dites « en transport ». Elle s’applique aussi à ces matières juste avant et après leur transport, ainsi qu’aux activités de stockage nécessaires pour les transporter.

[49] La réviseure-chef a reconnu avec raison que la LCPE, la LTMD et leurs règlements connexes respectifs visent à protéger le bien-être du public et qu’il convient de les interpréter de manière large et libérale. En outre, elle a noté que ces textes de loi sont conçus pour fonctionner en harmonie les uns avec les autres.

[50] Il n’est pas contesté que, lorsque des matières contenant des BPC sont en route vers l’installation de CESL ou qu’elles sont en route depuis cette installation, vers le site d’élimination, ces matières sont transportées ou « en transport » et donc régies par la LTMD. C’est la période intermédiaire, entre l’arrivée et le départ (l’entrée

More specifically, the question is: does the manner in which CESL deals with the PCB material during this intervening period fall within the scope of subsection 3(4) of the Storage Regulations. I should note that the Minister acknowledges that when the material is being packed up for transport (for example, 24–48 hours before transport) the period comes within the exemption.

[51] The CRO reasoned that the interpretation of the word “storage” and the meaning of the language of subsection 3(4) of the Storage Regulations are pivotal. I agree.

[52] In relation to “storage,” the CRO requested written submissions directed to the meaning of the word and, in particular, whether “intent” to store is a prerequisite element. Although the CRO did not definitively determine that intent was a condition precedent, she did conclusively determine, for various reasons that need not be enumerated, that CESL did not intend to store PCB material on its premises.

[53] The CRO’s analysis and conclusion are troublesome. Moreover, the interpretation is neither correct, nor reasonable. To return to the principle articulated earlier, the words of a provision are to be read in context, according to their grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme and object of the statute. There is no need to revert to dictionary definitions in this case. The meaning of the word “store” is readily apparent from its ordinary meaning and the manner in which it is used in the context of the legislative provisions. To reiterate, section 2 of the Storage Regulations defines “PCB storage site” as “a site referred to in section 4 that is used to store PCB material.” Section 4 requires that “every person who owns, controls or possesses PCB material, or who owns or manages a property in or on which PCB material is located” [emphasis added] shall store the PCB material in a specific manner.

et la sortie) des matières contenant des BPC, qui pose problème. Plus précisément, la question qui se pose est la suivante : la façon dont CESL traite les matières contenant des BPC durant cette période intermédiaire tombe-t-elle sous le coup du paragraphe 3(4) du Règlement sur le stockage? Je signale que le ministre reconnaît que, lorsque les matières sont emballées en vue de leur transport (par exemple, dans les 24 à 48 heures qui précèdent), cette période tombe sous le coup de l’exemption.

[51] La réviseure-chef a exprimé l’avis que l’interprétation du mot « stockage » et le sens du libellé du paragraphe 3(4) du Règlement sur le stockage sont essentiels. Je suis d’accord.

[52] Pour ce qui est du « stockage », la réviseure-chef a demandé qu’on lui présente des observations écrites sur le sens de ce mot et, en particulier, sur le fait de savoir si l’« intention » de stocker est une condition préalable. Bien que la réviseure-chef n’ait pas décidé de manière définitive que l’intention était une condition préalable, elle a quand même décidé de manière concluante, pour diverses raisons qu’il n’est pas nécessaire d’énumérer, que CESL n’avait pas l’intention de stocker dans ses installations des matières contenant des BPC.

[53] L’analyse et la conclusion de la réviseure-chef posent problème. Par ailleurs, l’interprétation n’est ni correcte ni raisonnable. Pour revenir au principe formulé plus tôt, les termes d’une disposition doivent être lus dans leur contexte, en suivant le sens grammatical et ordinaire qui s’harmonise avec l’esprit et l’objet de la loi. En l’espèce, il n’est pas nécessaire de recourir à des définitions de dictionnaire. Le sens du mot « stocker » ressort facilement de son sens ordinaire et de la manière dont il est employé dans le contexte des dispositions législatives. Comme je l’ai déjà dit, l’article 2 du Règlement sur le stockage définit un « dépôt de BPC » comme un « [d]épôt visé à l’article 4 qui sert au stockage des matériels contenant des BPC ». L’article 4 exige que « [t]oute personne qui est le propriétaire de matériels contenant des BPC ou qui en possède ou en contrôle ou [...] qui est le propriétaire ou le gestionnaire d’un bien dans ou sur lequel se trouve des matériels contenant des BPC » [non souligné dans l’original] doit stocker ces matériels d’une manière précise.

[54] The word “store” is no vaguer than the word “keep.” Put another way, the word relates merely to the manner in which the PCB material must be kept or “stored.” The Storage Regulations dictate the manner in which anyone referred to in section 4 must store (or keep) the PCB material.

[55] But for the exemption in subsection 3(4) of the Storage Regulations, in my view, it is beyond dispute that the legislated requirements would apply to the activities of CESL. There is no question about the quantity of PCB material that arrives at CESL’s premises. Equally, there is no doubt that CESL would be considered a “PCB storage site” as contemplated by sections 2 and 4 noted above. However, subsection 3(4) exempts PCB activities covered by the TDGA. I will return to subsection 3(4) shortly.

[56] As for CESL’s submission that the PCB material is not destined (or intended) to remain indefinitely on CESL property, I agree with the Minister that the Storage Regulations do not require that storage be for any particular length of time or for any particular purpose. That is, the Storage Regulations do not apply only to long-term or permanent PCB storage. I note that, even in the criminal context, there is no requirement of long-term or permanent storage in order to constitute “storage” within the meaning of subsection 86(1) [as am. by S.C. 1995, c. 39, s. 139] of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46]: *R. v. Carlos*, [2002] 2 S.C.R. 411.

[57] The provisions of the Storage Regulations do not contemplate intent. Consequently, whether CESL intends to function as a commercial storage facility or intends to “store PCB material for long periods of time” is of no moment. In the course of its business, PCB material remains on CESL’s premises for weeks or months. Whether CESL is keeping (or storing) the material for destruction, for later transportation or for permanent storage, does not change the fact that, during the intervening period, the material is being stored. This result is the

[54] Le mot « stocker » n’est pas plus vague que le mot « garder ». Autrement dit, le mot est simplement lié à la façon dont les matériels contenant des BPC doivent être gardés ou « stockés ». Le Règlement sur le stockage dicte la façon dont toute personne mentionnée à l’article 4 doit stocker (ou garder) les matériels contenant des BPC.

[55] Si ce n’était de l’exemption figurant au paragraphe 3(4) du Règlement sur le stockage, il est incontesté, selon moi, que les exigences prévues par la loi s’appliqueraient aux activités de CESL. La quantité des matériels (ou matières) contenant des BPC qui arrivent aux installations de CESL ne suscite aucune question. Il n’y a pas non plus de doute que CESL serait considérée comme un « dépôt de BPC », comme l’envisagent les articles 2 et 4 susmentionnés. Toutefois, le paragraphe 3(4) exempte les activités relatives aux BPC que visent la LTMD. Je reviendrai sous peu à ce paragraphe.

[56] Quant à l’observation de CESL selon laquelle les matériels contenant des BPC ne sont pas destinés à demeurer indéfiniment sur un bien lui appartenant, je suis d’accord avec le ministre que le Règlement sur le stockage n’exige pas que ce stockage dure un temps particulier ou soit destiné à une fin particulière. Plus précisément, le Règlement sur le stockage ne s’applique pas seulement au stockage à long terme ou permanent de BPC. Je signale que, même dans le contexte pénal, il n’est pas obligatoire qu’un entreposage (qui est synonyme de « stockage ») soit de longue durée ou permanent pour constituer un « entreposage » au sens du paragraphe 86(1) [mod. par L.C. 1995, ch. 39, art. 139] du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46] : *R. c. Carlos*, [2002] 2 R.C.S. 411.

[57] Les dispositions du Règlement sur le stockage n’envisagent aucune intention. Par conséquent, le fait de savoir si CESL entend fonctionner comme une installation de stockage commerciale ou entend [TRADUCTION] « stocker des matériels contenant des BPC pendant une longue période » importe peu. Dans le cadre de ses activités, des matériels contenant des BPC restent dans les installations de CESL pendant des semaines, voire des mois. Indépendamment du fait que CESL garde (ou stocke) les matières en vue de leur destruction, de leur

same irrespective of: “intent”; the fact that CESL does not operate as a warehouse; or the fact that CESL is not compensated for the storage.

[58] What then is to be said of subsection 3(4) of the Storage Regulations? It states that these Regulations will not apply in respect of “the handling, offering for transport or transporting of PCB material governed by the [TDGA].” The point to be made here is, to escape the application of the Storage Regulations, CESL must demonstrate that its operations fall within the meaning of at least one of the “activities” referred to in subsection 3(4). If CESL fails in this respect, compliance with the Storage Regulations is obligatory.

[59] For ease of reference, the TDGA provides that “‘handling’ means loading, unloading, packing or unpacking dangerous goods in a means of containment or transport for the purposes of, in the course of or following transportation and includes storing them in the course of transportation” [emphasis added]. “‘Offer for transport’ [in the TDGR] means, for dangerous goods not in transport, to select or allow the selection of a carrier to transport the dangerous goods, to prepare or allow the preparation of the dangerous goods so that a carrier can take possession of them for transport or to allow a carrier to take possession of the dangerous goods for transport” [some emphasis added].

[60] The “transporting of PCB material governed by the [TDGA]” is also exempted from the Storage Regulations. “Transporting” is not defined in either the TDGA or the TDGR. The TDGR state that “‘in transport’ means a person has possession of dangerous goods for the purposes of transportation or for the purposes of storing them in the course of transportation” [emphasis in original].

transport ou de leur stockage permanent, il n’en demeure pas moins qu’au cours de la période intermédiaire ces matières sont stockées. Le résultat est le même, indépendamment de : l’« intention »; le fait que CESL n’agisse pas comme un entrepôt; ou le fait que CESL ne soit pas payée pour le stockage.

[58] Que peut-on donc dire à propos du paragraphe 3(4) du Règlement sur le stockage? Cette disposition indique que le règlement ne s’applique pas « à la manutention, à l’offre de transport ou au transport de matériels contenant des BPC régis par la [LTMD] ». Il convient de dire ici que, pour pouvoir se soustraire à l’application du Règlement sur le stockage, CESL doit démontrer que ses activités correspondent au sens d’au moins une des « activités » dont il est question au paragraphe 3(4). Si CESL n’y parvient pas, elle se trouve dans l’obligation de se conformer au Règlement sur le stockage.

[59] Pour plus de commodité, la LTMD prévoit que le mot « manutention » désigne « [t]oute opération de chargement, de déchargement, d’emballage ou de déballage de marchandises dangereuses effectuée en vue de leur transport, au cours de celui-ci ou par après. Les opérations d’entreposage effectuées au cours du transport sont incluses dans la présente définition. » « “Demande de transport” [aux termes du RTMD] [e]n ce qui concerne des marchandises dangereuses qui ne sont pas en transport, le fait de choisir un transporteur ou d’en permettre le choix dans le but de les transporter, le fait de les préparer ou d’en permettre la préparation pour qu’un transporteur en prenne possession aux fins du transport ou le fait de permettre à un transporteur d’en prendre possession aux fins du transport » [certains soulignés sont ajoutés].

[60] Le « transport de matériels contenant des BPC régis par la *Loi sur le transport de matières dangereuses* » est lui aussi exempté de l’application du Règlement sur le stockage. Le mot « transport » n’est défini ni dans la LTMD ni dans le RTMD. Aux termes du RTMD, « “en transport” [q]ualifie des marchandises dangereuses dont une personne a la possession en vue de leur transport ou de leur entreposage pendant leur transport [souligné dans l’original].

[61] The act of “unloading” PCB material from vehicles on CESL’s premises and similarly, the “loading” of PCB material onto vehicles in order to ship it from CESL’s premises clearly will be captured by the definition of “handling”. Two remaining segments of CESL’s activities during the intervening period require examination: (1) the process of sorting/cleansing/separating these materials; and (2) the accumulation of PCB material until sufficient quantity is acquired to make it economically feasible to ship it.

#### The sorting/cleansing/separating processes

[62] The CRO opined that “the term ‘handling’ cannot be stretched to cover the intervention of the physical and chemical separation processes applied to the PCB materials once they arrive at CESL’s premises.” The CRO found that, during these processes, the PCB material was “in use” and was not subject to the Storage Regulations (because the Storage Regulations apply only to PCB materials not in use). This conclusion is neither correct nor reasonable. Moreover, it gives rise to confusion.

[63] PCB material arrives at CESL because it is no longer being put to use and must be destroyed. Processing PCB material, to prepare it for destruction, is not “using” the material and should not be so interpreted. Consider a situation where PCB material arrives at CESL (not in use). CESL begins to sort the PCB material (causing the material to be “in use” according to the CRO), but the task is interrupted and the material sits for several days. Is it still “in use,” or would the Storage Regulations apply during the suspension of the sorting task? Such an interpretation yields indefinable responses. The PCB material arrives at CESL after its useful cycle has ended. The “use” is not reincarnated at CESL by virtue of the sorting/cleansing/separating process.

[61] L’action de « décharger » des matériels contenant des BPC de véhicules dans les installations de CESL et, de la même façon, le « chargement » de matériels contenant des BPC à bord de véhicules en vue de les expédier depuis les installations de CESL seront manifestement visés par la définition du mot « manutention ». Deux derniers segments des activités de CESL au cours de la période intermédiaire doivent être examinés : 1) l’opération de tri/nettoyage/séparation de ces matières; et 2) l’accumulation de matières contenant des BPC jusqu’à ce que l’on en obtienne une quantité suffisante pour qu’il soit économiquement profitable de les expédier.

#### L’opération de tri/nettoyage/séparation

[62] La réviseure-chef a exprimé l’opinion que [TRADUCTION] « le mot “manutention” ne peut pas être étiré au point d’englober l’intervention des opérations de séparation physique et chimique que l’on fait subir aux matières contenant des BPC une fois qu’elles arrivent aux installations de CESL ». Elle a conclu qu’au cours de ces opérations les matières contenant des BPC étaient « utilisées » et non assujetties au Règlement sur le stockage (parce que ce dernier s’applique uniquement aux matériels contenant des BPC qui ne sont pas utilisés). Cette conclusion n’est ni exacte ni raisonnable. En outre, elle prête à confusion.

[63] Les matières contenant des BPC arrivent chez CESL parce qu’elles ne sont plus utilisées et doivent être détruites. Le fait de traiter les matières contenant des BPC, en vue de les préparer à leur destruction, n’équivaut pas à « utiliser » les matières et ne devrait pas être interprété de cette façon. Considérons le cas où des matières contenant des BPC arrivent chez CESL (non utilisées). CESL commence à trier ces matières (ce qui fait qu’elles sont « utilisées », au dire de la réviseure-chef), mais le travail est interrompu et les matières restent sur place plusieurs jours. Sont-elles toujours « utilisées », ou le Règlement sur le stockage s’appliquerait-il durant la suspension de l’opération de tri? Une telle interprétation mène à des réponses indéfinissables. Les matières contenant des BPC arrivent chez CESL après que leur cycle utile a pris fin. L’« utilisation » ne renaît pas chez CESL en raison de l’opération de tri/nettoyage/séparation.

The accumulation of PCB material pending sufficient quantity to ship

[64] The second segment concerns the time period during which sorted PCB material sits on the premises awaiting shipment. While factors external to the business operation can impact on the length of this period, the primary reason for the delay in shipping is that it is not economically viable to forward small shipments. Consequently, CESL accumulates quantities of PCB material in containers, over time, until a quantity sufficient to warrant shipment is acquired. The length of time can vary from days to months. As noted earlier, it averages four to six weeks.

[65] The CRO's determinations in this respect are founded upon her earlier (and misconceived) determinations. In accordance with *R. v. Snap-On Tools of Canada Ltd.* (2001), 44 C.E.L.R. (N.S.) 301 (Ont. Ct. J.), an authority relied upon by both sides, the CRO adopted the finding of Kastner J. that the transportation of dangerous goods is not a finite transaction. Rather, it is [at paragraph 9] "a continuum that commences at the packing of the item and continues through to the unpacking of the item at its destination." Having concluded that the PCB material is not being stored (in the sense of warehousing) because the intent is to process it or to ship it for destruction, the CRO determined that the PCB material was "in use" during the sorting/cleansing/separating process. She then summarily determined that, during the time frame which followed, the PCB material is "consolidated in anticipation of shipment" and that this "may indeed be considered to be packing and handling in the course of transport and hence covered by the [TDGA] and exempted from the operation of the Regulations." No analysis is provided in support of the conclusion. It is therefore impossible for me to ascertain the basis upon which the CRO arrived at her conclusion in this respect. However, for the reasons that follow, I conclude that this determination is incorrect and unreasonable.

L'accumulation de matières contenant des BPC en attendant d'en obtenir une quantité suffisante pour pouvoir les expédier

[64] Le second segment concerne le temps pendant lequel les matières contenant des BPC qui sont triées restent sur place en attendant d'être expédiées. Bien que des facteurs étrangers à l'activité commerciale puissent avoir une incidence sur la durée de cette période, la principale justification du retard associé à l'expédition est qu'il n'est pas économiquement viable d'expédier de petites cargaisons. Par conséquent, CESL accumule des quantités de matières contenant des BPC dans des conteneurs pendant un certain temps, jusqu'à en disposer en quantité suffisante pour justifier leur expédition. Le temps en question peut varier de quelques jours à quelques mois. Comme je l'ai signalé plus tôt, il est en moyenne de quatre à six semaines.

[65] Les décisions que la réviseure-chef a prises à cet égard sont fondées sur ses décisions antérieures (et mal formées). Conformément à la décision *R. v. Snap-On Tools of Canada Ltd.* (2001), 44 C.E.L.R. (N.S.) 301 (C.J. Ont.), une décision jurisprudentielle sur laquelle les deux parties se sont fondées, la réviseure-chef a adopté la conclusion du juge Kastner, à savoir que le transport de marchandises dangereuses n'est pas une opération finie, mais plutôt un [au paragraphe 9] [TRADUCTION] « continuum qui débute au moment de l'emballage de l'article et se poursuit jusqu'à son déballage à son point de destination ». Ayant conclu que les matières contenant des BPC ne sont pas stockées (dans le sens de « mis en entreposage ») parce que l'intention est de les transformer ou de les expédier en vue de leur destruction, la réviseure-chef a décidé que les matières contenant des BPC étaient « utilisées » lors de l'opération de tri/nettoyage/séparation. Elle a ensuite décidé sommairement que, pendant le temps qui suivait, les matières contenant des BPC sont [TRADUCTION] « regroupées en prévision de leur expédition » et que cela [TRADUCTION] « peut effectivement être considéré comme une opération d'emballage et de manutention pendant le transport et donc un fait visé par la LTMD et exempté de l'application du Règlement ». Aucune analyse n'est présentée à l'appui de cette conclusion. Il m'est donc impossible de vérifier le fondement à partir duquel la réviseure-chef est arrivée à sa conclusion à cet égard. Cependant, pour les motifs qui



[66] CESL asserts that the time period during which the sorted PCB material sits on its premises awaiting transport constitutes “storage in the course of transportation” as part of the TDGA definition of “handling”. CESL is not the final destination for PCB material. Therefore, the PCB material is still in the course of transportation while it is temporarily located at CESL.

[67] Accepting the notion of the “continuum” advanced by the parties, the question becomes: when does the transportation of the PCB material end? Clearly, the PCB material, as noted earlier, is subject to the requirements of the TDGA when it is being shipped into the CESL facility. However, when the PCB material arrives at the CESL facility (CESL does not deal only with PCB material), the continuum of transportation terminates.

[68] All PCB material shipped in (to CESL) and all PCB material shipped out (from CESL) is documented by movement manifests. A movement manifest is a document required under the TDGR to track the movement and location of dangerous goods. The evidence indicates that there is a generator/consignor, a carrier and a receiver. The generator/consignor must complete Section A of the manifest; the carrier must complete Section B; and the consignee or receiver must complete Section C.

[69] The CRO, after hearing the evidence of witnesses as to how CESL conducts its operations, conducted a site visit to witness the operations first-hand. She noted that the shipping documents accompanying the PCB material identify CESL as the destination, that is, the receiver (the termination point of transportation). When PCB material is shipped out from CESL, it must, as the “generator,” begin anew the process of completing documentation. While it is not entirely clear from the record whether, in every situation, CESL takes ownership of the material

suivent, je juge que cette conclusion est inexacte et déraisonnable.

[66] CESL soutient que le temps pendant lequel les matières contenant des BPC qui sont triées restent sur place en attendant d’être transportées constitue une opération de [TRADUCTION] « stockage en cours de transport », c’est-à-dire un élément de la définition du mot « manutention » que donne la LTMD. L’installation de CESL n’est pas la destination finale des matières contenant des BPC. C’est donc dire que ces dernières sont toujours en transport pendant qu’elles sont temporairement situées chez CESL.

[67] Si l’on accepte le concept du « continuum » qu’invoquent les parties, la question devient la suivante : quand le transport des matières contenant des BPC prend-il fin? Manifestement, les matières contenant des BPC, comme je l’ai signalé plus tôt, sont assujetties aux exigences de la LTMD lorsqu’elles sont expédiées chez CESL. Cependant, lorsque ces matières arrivent chez CESL (cette dernière ne s’occupe pas seulement de matières contenant des BPC), le continuum du transport prend fin.

[68] Toutes les matières contenant des BPC qui sont expédiées chez CESL et toutes celles qui sont expédiées à partir de l’installation de CESL sont consignées dans des manifestes de transport. Un manifeste de transport est un document qu’exige le RTMD pour suivre le déplacement et l’emplacement des matières dangereuses. La preuve indique qu’il y a un producteur/consignateur, un transporteur et un réceptionnaire. Le producteur/consignateur doit remplir la section A du manifeste, le transporteur doit remplir la section B, et le consignataire ou le réceptionnaire doit remplir la section C.

[69] Après avoir entendu le témoignage de divers témoins sur la façon dont CESL menait ses activités, la réviseure-chef a fait une visite sur place afin d’assister directement aux activités. Elle a constaté que les documents d’expédition accompagnant les matières contenant des BPC indiquaient CESL comme lieu de destination, c’est-à-dire le réceptionnaire (le point de terminaison du transport). Lorsque les matières contenant des BPC sont expédiées à partir de l’installation de CESL, celle-ci doit, à titre de « producteur », commencer à nouveau le pro-



when it arrives on site, it is certainly the implication or inference arising from the evidence. For practical purposes, the transportation (and the operation of the TDGA) terminates when the PCB material arrives at CESL and is unpacked. It is at this point that the “tracking” operation of the Storage Regulations is triggered to fill the gap. A new continuum of transportation begins when CESL packs the material up to ship it out to the disposal site destination.

[70] I do not disagree with CESL that its facility is not a warehouse. However, for purposes of the legislation, its characterization is immaterial. The object of the TDGA and the CEPA is to track dangerous substances. The point is, in the circumstances relating to CESL, the documentary “tracking” of dangerous goods pursuant to the TDGA, specifically PCB material, is aborted when the PCB material is shipped into and unloaded by the CESL operation.

[71] It is correct, as CESL states, that the TDGA definition of “handling” includes “storing them in the course of transportation.” Further, the TDGR cover situations where goods may not actually be “in transport.” However, given the purpose and the context of the definitions contained in the legislative provisions, and bearing in mind that the CEPA and the TDGA are to be read in harmony, the TDGR must be read, in this respect, to mean storage that is necessarily incidental to the transport of the PCB material. It is difficult, if not impossible, to conceive that PCB material that sits on CESL premises for extended periods of time, due to staffing and workload issues (in at least one case for a period of five months or more), awaiting the sorting/cleansing/separation process could possibly fall within the parameters of the cited provision. Additionally, CESL readily acknowledged that the accumulation of sufficient PCB material to warrant shipment is a matter of economics. I concur with the Minister that this constitutes a business decision. Unquestionably, it is open to CESL to make such a decision. However, it does not follow that the accumulation of a sufficient quantity of PCB material to warrant an

cessus consistant à remplir des documents. Même s’il n’est pas tout à fait clair d’après le dossier si, dans n’importe quelle situation, CESL assume la propriété des matières lorsque celles-ci arrivent sur les lieux, c’est certes l’implication ou l’inférence qui ressort de la preuve. En pratique, le transport (et l’application de la LTMD) prend fin lorsque les matières contenant des BPC arrivent chez CESL et sont déballées. C’est à ce stade que l’opération de « suivi » du Règlement sur le stockage est déclenchée pour combler le vide. Un nouveau continuum de transport commence lorsque CESL emballe les matières en vue de leur expédition au site d’élimination.

[70] Je ne suis pas en désaccord avec CESL quand elle dit que son installation n’est pas un entrepôt. Cependant, pour l’application de la législation, sa description importe peu. La LTMD et la LCPE ont pour objet de suivre les substances dangereuses. Il reste que, dans les circonstances relatives à CESL, le « suivi » documentaire de marchandises dangereuses en application de la LTMD, et plus précisément celui des matières contenant des BPC, prend fin lorsque ces dernières arrivent chez CESL et que celle-ci les décharge.

[71] Il est exact, comme le dit CESL, que la définition du mot « manutention » que l’on trouve dans la LTMD inclut les « opérations d’entreposage effectuées au cours du transport ». En outre, le RTMD vise les situations dans lesquelles les marchandises ne sont peut-être pas à proprement parler « en transport ». Cependant, compte tenu de l’objet et du contexte des définitions figurant dans les dispositions législatives, et vu que la LCPE et la LTMD doivent être lues de concert, le RTMD doit être interprété, à cet égard, comme signifiant un stockage qui est nécessairement accessoire au transport des matières contenant des BPC. Il est difficile, voire impossible, de concevoir que des matières contenant des BPC qui séjournent dans les installations de CESL pendant un temps prolongé, en raison de problèmes de dotation en personnel et de charge de travail (dans un cas au moins, pendant une période de cinq mois ou plus), en attendant d’être soumises à l’opération de tri/nettoyage/séparation, puissent correspondre aux paramètres de la disposition citée. En outre, CESL reconnaît sans hésitation que l’accumulation d’une quantité suffisante de matières contenant des BPC pour justifier leur expédition est une

economically viable shipment is “storing them in the course of transportation” for it is not storage that is necessarily incidental to the transport of the PCB material. The interpretation advanced by CESL stretches the exemption to include “storage for the purpose of future transportation.”

[72] The evidence indicates that, although the periods of time with respect to accumulation may vary, on average, they encompass four to six weeks. Further, PCB material shipped to CESL may sit on its premises awaiting the sorting/cleansing/separation process for an undefined period of time, depending upon staffing and workload. The periods of time are not insignificant. The documentary “tracking” is lost during these “hiatus” periods. This loss is contrary to the clear intention of Parliament in its enactment of the legislation. To hold otherwise compromises the intent and the integrity of the legislation.

[73] The decision of the CRO is both incorrect and unreasonable. As a result, the appeal will be allowed with costs. The decision of the CRO will be set aside and the EPCO restored. That said, I reiterate my comments at the hearing, with which the Minister concurred, that CESL cannot perform impossible feats. It is simply not possible for it to produce records that, due to destruction, no longer exist.

#### JUDGMENT

The appeal is allowed with costs. The decision of the Chief Review Officer is set aside and the environmental protection compliance order is restored.

question d'économie. Je conviens avec le ministre que cela constitue une décision de nature commerciale. Il ne fait aucun doute qu'il est loisible à CESL de prendre une telle décision. Mais il ne s'ensuit pas que l'accumulation d'une quantité suffisante de matières contenant des BPC pour justifier l'envoi d'une cargaison économiquement viable constitue une « [opération] d'entreposage [effectuée] au cours du transport », car il ne s'agit pas d'un stockage qui est nécessairement accessoire au transport des matières contenant des BPC. L'interprétation qu'avance CESL étire l'exemption de manière à englober le « stockage en vue d'un transport futur ».

[72] Il ressort de la preuve que, même si les périodes d'accumulation peuvent varier, elles sont en moyenne de quatre à six semaines. En outre, il est possible que les matières contenant des BPC qui sont expédiées à CESL restent sur place en attendant l'opération de tri/nettoyage/séparation pendant un temps indéterminé, suivant la dotation en personnel et la charge de travail. Les périodes ne sont pas négligeables. Le « suivi » documentaire est perdu lors de ces « hiatus », et cette perte est contraire à l'intention claire qu'avait le législateur lorsqu'il a édicté la loi. Soutenir le contraire compromet l'intention et l'intégrité de la loi.

[73] La décision de la réviseure-chef est à la fois inexacte et déraisonnable et, de ce fait, l'appel sera accueilli avec dépens. La décision de la réviseure-chef sera infirmée et l'OEPE rétabli. Cela dit, je réitère les commentaires que j'ai faits à l'audience, et auxquels le ministre a souscrit, à savoir que CESL ne peut pas accomplir des prouesses impossibles. Il ne lui est tout simplement pas possible de produire des documents qui n'existent plus parce qu'ils ont été détruits.

#### JUGEMENT

L'appel est accueilli avec dépens. La décision de la réviseure-chef est infirmée et l'ordre d'exécution en matière de protection de l'environnement rétabli.

Schedule A  
to the  
reasons for order dated May 16, 2008  
in  
Minister of the Environment  
and  
Custom Environmental Services Ltd.,  
Gavin Scott and Brian Winters

T-1150-07

*Canadian Environmental Protection Act, 1999*, S.C. 1999, c. 33

It is hereby declared that the protection of the environment is essential to the well-being of Canadians and that the primary purpose of this Act is to contribute to sustainable development through pollution prevention.

Whereas the Government of Canada seeks to achieve sustainable development that is based on an ecologically efficient use of natural, social and economic resources and acknowledges the need to integrate environmental, economic and social factors in the making of all decisions by government and private entities;

Whereas the Government of Canada is committed to implementing pollution prevention as a national goal and as the priority approach to environmental protection;

Whereas the Government of Canada acknowledges the need to virtually eliminate the most persistent and bioaccumulative toxic substances and the need to control and manage pollutants and wastes if their release into the environment cannot be prevented;

Whereas the Government of Canada recognizes the importance of an ecosystem approach;

Whereas the Government of Canada will continue to demonstrate national leadership in establishing environmental standards, ecosystem objectives and environmental quality guidelines and codes of practice;

Whereas the Government of Canada is committed to implementing the precautionary principle that, where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation;

Annexe A  
jointe aux  
motifs d'ordonnance datés du 16 mai 2008  
dans la décision  
Ministre de l'Environnement  
et  
Custom Environmental Services Ltd.,  
Gavin Scott et Brian Winters

T-1150-07

*Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, L.C. 1999, ch. 33

Il est déclaré que la protection de l'environnement est essentielle au bien-être de la population du Canada et que l'objet principal de la présente loi est de contribuer au développement durable au moyen de la prévention de la pollution.

Attendu :  
que le gouvernement du Canada vise au développement durable fondé sur l'utilisation écologiquement rationnelle des ressources naturelles, sociales et économiques et reconnaît la nécessité, pour lui et les organismes privés, de prendre toute décision en tenant compte des facteurs environnementaux, économiques et sociaux;

qu'il s'engage à privilégier, à l'échelle nationale, la prévention de la pollution dans le cadre de la protection de l'environnement;

qu'il reconnaît la nécessité de procéder à la quasi-élimination des substances toxiques les plus persistantes et bioaccumulables et de limiter et gérer les polluants et déchets dont le rejet dans l'environnement ne peut être évité;

qu'il reconnaît l'importance d'adopter une approche basée sur les écosystèmes;

qu'il continue à jouer un rôle moteur au plan national dans l'établissement de normes environnementales, d'objectifs relatifs aux écosystèmes et de directives et codes de pratique nationaux en matière de qualité de l'environnement;

qu'il s'engage à adopter le principe de la prudence, si bien qu'en cas de risques de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement;

Whereas the Government of Canada recognizes that all governments in Canada have authority that enables them to protect the environment and recognizes that all governments face environmental problems that can benefit from cooperative resolution;

Whereas the Government of Canada recognizes the importance of endeavouring, in cooperation with provinces, territories and aboriginal peoples, to achieve the highest level of environmental quality for all Canadians and ultimately contribute to sustainable development;

Whereas the Government of Canada recognizes that the risk of toxic substances in the environment is a matter of national concern and that toxic substances, once introduced into the environment, cannot always be contained within geographic boundaries;

Whereas the Government of Canada recognizes the integral role of science, as well as the role of traditional aboriginal knowledge, in the process of making decisions relating to the protection of the environment and human health and that environmental or health risks and social, economic and technical matters are to be considered in that process;

Whereas the Government of Canada recognizes the responsibility of users and producers in relation to toxic substances and pollutants and wastes, and has adopted the “polluter pays” principle;

Whereas the Government of Canada is committed to ensuring that its operations and activities on federal and aboriginal lands are carried out in a manner that is consistent with the principles of pollution prevention and the protection of the environment and human health;

Whereas the Government of Canada will endeavour to remove threats to biological diversity through pollution prevention, the control and management of the risk of any adverse effects of the use and release of toxic substances, pollutants and wastes, and the virtual elimination of persistent and bioaccumulative toxic substances;

Whereas the Government of Canada recognizes the need to protect the environment, including its biological diversity, and human health, by ensuring the safe and effective use of biotechnology;

And whereas the Government of Canada must be able to fulfil its international obligations in respect of the environment;

Now, therefore, Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

qu’il reconnaît que tous les gouvernements au Canada disposent des pouvoirs leur permettant de protéger l’environnement et qu’il est à leur avantage mutuel de collaborer pour résoudre les problèmes environnementaux auxquels ils ont tous à faire face;

qu’il reconnaît l’importance de s’efforcer, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les autochtones, d’atteindre le plus haut niveau possible de qualité de l’environnement pour les Canadiens et de contribuer ainsi au développement durable;

qu’il reconnaît que le risque de la présence de substances toxiques dans l’environnement est une question d’intérêt national et qu’il n’est pas toujours possible de circonscrire au territoire touché la dispersion de substances toxiques ayant pénétré dans l’environnement;

qu’il reconnaît le rôle naturel de la science et le rôle des connaissances autochtones traditionnelles dans l’élaboration des décisions touchant à la protection de l’environnement et de la santé humaine et la nécessité de tenir compte des risques d’atteinte à l’environnement ou à la santé ainsi que de toute question d’ordre social, économique ou technique lors de cette élaboration;

qu’il reconnaît la responsabilité des utilisateurs et producteurs à l’égard des substances toxiques, des polluants et des déchets et a adopté en conséquence le principe du pollueur-payeur;

qu’il est déterminé à faire en sorte que ses opérations et activités sur le territoire domaniale et les terres autochtones respectent les principes de la prévention de la pollution et de la protection de l’environnement et de la santé humaine;

qu’il s’efforcera d’éliminer les menaces à la diversité biologique au moyen de la prévention de la pollution, de la réglementation et de la gestion des risques d’effets nocifs de l’utilisation et du rejet de substances toxiques, de polluants et de déchets et de la quasi-élimination des substances toxiques persistantes et bioaccumulables;

qu’il reconnaît la nécessité de protéger l’environnement — notamment la diversité biologique — et la santé humaine en assurant une utilisation sécuritaire et efficace de la biotechnologie;

qu’il se doit d’être en mesure de respecter les obligations internationales du Canada en matière d’environnement,

Sa Majesté, sur l’avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte :

...

**235.** (1) Whenever, during the course of an inspection or a search, an enforcement officer has reasonable grounds to believe that any provision of this Act or the regulations has been contravened in the circumstances described in subsection (2) by a person who is continuing the commission of the offence, or that any of those provisions will be contravened in the circumstances described in that subsection, the enforcement officer may issue an environmental protection compliance order directing any person described in subsection (3) to take any of the measures referred to in subsection (4) and, where applicable, subsection (5) that are reasonable in the circumstances and consistent with the protection of the environment and public safety, in order to cease or refrain from committing the alleged contravention.

...

**237.** (1) Except in exigent circumstances, the enforcement officer shall, wherever practicable, before issuing an order,

(a) provide an oral or a written notice of the intent of the enforcement officer to issue the order to every person who will be subject to the order; and

(b) allow a reasonable opportunity in the circumstances for the person to make oral representations.

(2) A notice of intent to issue an order shall include

(a) a statement of the purpose of the notice;

(b) a reference to the statutory authority under which the order will be issued; and

(c) a statement that the party notified may make oral representations to the enforcement officer within the period stated in the notice.

...

**243.** The Minister shall establish and maintain a roster of review officers.

**244.** (1) The Minister shall appoint one of the review officers as the Chief Review Officer to perform the functions of the Chief Review Officer as and when required.

(2) The Chief Review Officer shall

(a) perform administrative functions related to the work of review officers, including assigning review officers to conduct review hearings; and

[...]

**235.** (1) Lors de l'inspection ou de la perquisition, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la présente loi ou à ses règlements a été commise — et continue de l'être — ou le sera, dans les cas prévus au paragraphe (2), l'agent de l'autorité peut ordonner à tout intéressé visé au paragraphe (3) de prendre les mesures prévues au paragraphe (4) et, s'il y a lieu, au paragraphe (5) qui sont justifiées en l'espèce et compatibles avec la protection de l'environnement et la sécurité publique pour mettre fin à la perpétration de l'infraction ou s'abstenir de la commettre.

[...]

**237.** (1) Sauf en cas d'urgence, l'agent de l'autorité doit, dans la mesure du possible et avant de donner l'ordre, aviser oralement ou par écrit tout intéressé de son intention de le faire et donner à celui-ci la possibilité de lui présenter oralement ses observations.

(2) L'avis d'intention doit préciser les trois éléments suivants :

a) son objet;

b) le texte aux termes duquel l'ordre sera donné;

c) le fait que l'intéressé peut, dans le délai précisé, présenter oralement ses observations à l'agent de l'autorité.

[...]

**243.** Le ministre établit et tient à jour une liste de réviseurs.

**244.** (1) Le ministre nomme un des réviseurs à titre de réviseur-chef pour exercer, de la manière et au moment voulus, les fonctions afférentes.

(2) Le réviseur-chef exerce toutes les fonctions administratives liées au travail des réviseurs, notamment en affectant les réviseurs aux audiences à tenir en matière de révision, et, dans certains cas, tient lui-même ces audiences.

(b) in certain cases, conduct review hearings.

(3) If the Chief Review Officer is absent or unable to act or if the office is vacant, any other review officer that is designated by the Minister shall perform the functions of the Chief Review Officer.

**245.** (1) Review officers shall be appointed to hold office during good behaviour for a term of not more than three years, but may be removed by the Minister at any time for cause.

(2) A review officer may be re-appointed.

**246.** The Minister shall publish the roster of review officers in the *Canada Gazette*.

**247.** A person is not eligible to be appointed as a review officer unless the person is knowledgeable about the Canadian environment, environmental and human health, administrative law or traditional aboriginal ecological knowledge.

**248.** Review officers shall not accept or hold any office or employment inconsistent with their functions under this Act.

...

**256.** (1) Any person to whom an order is directed may, by notice in writing given to the Chief Review Officer within 30 days after receipt by the person of a copy of the written order or after the oral order is given, make a request to the Chief Review Officer for a review of the order.

(2) The Chief Review Officer may extend the period within which a request for a review may be made where, in the Chief Review Officer's opinion, it is in the public interest to do so.

**257.** On receipt of a notice under subsection 256(1), the Chief Review Officer shall conduct a review of the order, including a hearing, or cause a review and hearing of the order to be conducted by a review officer assigned by the Chief Review Officer.

**258.** (1) Subject to subsection (2), the request for a review by a review officer does not suspend the operation of an order.

(2) A review officer may, on application made by a person subject to the order before the beginning of the hearing, suspend the operation of the order if the review officer considers it appropriate in the circumstances and, in that case, impose on all the persons subject to the order conditions that are reasonable in the circumstances and consistent with the protection of the environment and public safety.

(3) Les fonctions du réviseur-chef sont, en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci ou de vacance de son poste, assumées par le réviseur que désigne le ministre.

**245.** (1) Sauf révocation motivée de la part du ministre, les réviseurs exercent leurs fonctions à titre inamovible pour un mandat maximal de trois ans.

(2) Le mandat des réviseurs est renouvelable.

**246.** Le ministre publie la liste des réviseurs dans la *Gazette du Canada*.

**247.** Seules peuvent être nommées réviseurs les personnes compétentes dans le domaine de l'environnement canadien, dans celui de la salubrité de l'environnement et dans celui de la santé humaine, dans celui du droit administratif ou dans celui des connaissances écologiques autochtones traditionnelles.

**248.** Il est interdit aux réviseurs d'occuper ou d'accepter une charge ou un emploi incompatible avec les fonctions qui leur sont confiées en application de la présente loi.

[...]

**256.** (1) Toute personne visée par l'ordre peut en demander la révision au réviseur-chef par avis écrit adressé dans les trente jours de la date où elle en reçoit le texte ou de celle où il lui est donné oralement.

(2) Le réviseur-chef peut proroger le délai dans lequel la demande de révision peut être faite s'il estime qu'il est dans l'intérêt public de le faire.

**257.** Sur réception de l'avis de demande de révision, le réviseur-chef procède à la révision de l'ordre, notamment en tenant une audience, ou y fait procéder par le réviseur qu'il désigne.

**258.** (1) La demande de révision n'a pas pour effet de suspendre l'application de l'ordre.

(2) Le réviseur peut toutefois, sur demande présentée avant le début de l'audience par toute personne visée par l'ordre, en suspendre l'application s'il l'estime indiqué, et, le cas échéant, assujettir toutes les personnes concernées aux conditions justifiées en l'occurrence et compatibles avec la protection de l'environnement et la sécurité publique.

(3) Where the operation of an order is suspended under subsection (2), the period for which the order is issued is suspended until the review is completed.

...

**260.** (1) A review officer may summon any person to appear as a witness before the review officer and may order the witness to

(a) give evidence orally or in writing; and

(b) produce any documents and things that the review officer considers necessary or desirable for the purpose of performing any of the review officer's functions.

(2) A witness who is served with a summons under subsection (1) is entitled to receive the fees and allowances to which persons who are summoned to appear as witnesses before the Federal Court are entitled.

**261.** Any summons to a witness issued or order made under subsection 260(1) by a review officer may be made a summons to a witness or an order of the Federal Court or of the superior court of a province and is enforceable in the same manner as a summons to a witness or an order of that court.

**262.** To make a summons issued or an order made under subsection 260(1) by a review officer a summons or an order of the Federal Court or of the superior court of a province, the usual practice and procedure of the court in such matters may be followed, or a certified copy of the summons or order may be filed with the registrar of the court and the summons or order thereupon becomes a summons or an order of the court.

**263.** The review officer, after reviewing the order and after giving all persons who are subject to the order, and the Minister, reasonable notice orally or in writing of a hearing and allowing a reasonable opportunity in the circumstances for those persons and the Minister to make oral representations, may

(a) confirm or cancel the order;

(b) amend or suspend a term or condition of the order, or add a term or condition to, or delete a term or condition from, the order; or

(c) extend the duration of the order for a period of not more than 180 days less the number of days that have passed since the day on which the order was received by the person who is subject to the order, not counting the days during which the order was suspended under subsection 258(3).

**264.** At any time before a notice of appeal to the Federal Court is filed in relation to an order, the review officer may, on the review officer's own motion, after giving reasonable notice

(3) Dès lors, l'effet de l'ordre est suspendu jusqu'à la fin de la révision.

[...]

**260.** (1) Le réviseur peut citer toute personne à comparaître devant lui et lui ordonner de déposer oralement ou par écrit, ou de produire toute pièce qu'il juge utile pour l'exercice de ses fonctions.

(2) La personne citée à comparaître a droit aux indemnités applicables aux convocations de la Cour fédérale.

**261.** Les citations et les ordres visés au paragraphe 260(1) peuvent être homologués par la Cour fédérale ou une juridiction supérieure provinciale; le cas échéant, leur exécution s'effectue selon les mêmes modalités que les citations et ordonnances de la juridiction saisie.

**262.** L'homologation se fait soit selon les règles de pratique et de procédure de la juridiction, soit par le dépôt au greffe de celle-ci d'une copie certifiée conforme de la citation ou de l'ordre.

**263.** Après avoir examiné l'ordre, avoir donné aux intéressés et au ministre un avis écrit ou oral suffisant de la tenue d'une audience et leur avoir accordé la possibilité de lui présenter oralement leurs observations, le réviseur peut décider, selon le cas :

a) de le confirmer ou de l'annuler;

b) de modifier, suspendre ou supprimer une condition de l'ordre ou d'en ajouter une;

c) de proroger sa validité d'une durée équivalant au plus à cent quatre-vingts jours moins le nombre de jours écoulés depuis sa réception hors suspension.

**264.** Tant qu'un avis d'appel à la Cour fédérale n'a pas été déposé, le réviseur peut, d'office et après avoir donné à l'intéressé un avis oral ou écrit suffisant et la possibilité de lui présenter



orally or in writing and allowing a reasonable opportunity in the circumstances for the person subject to the order to make oral representations, modify the decision of the review officer in respect of the order and exercise any of the powers of the review officer under section 263 in respect of the order.

**265.** A review officer shall not exercise any of the powers referred to in section 263 if doing so would result in

(a) impairment or serious risk of impairment of the quality of the environment for any use that can be made of it;

(b) injury or damage or serious risk of injury or damage to any property or to any plant or animal life; or

(c) danger to the health or safety of any person.

**266.** The review officer shall, within five days after the completion of the review of an order, render a decision and give written reasons for doing so within 10 days after the completion of the review, and provide a copy of the decision and those reasons to all persons to whom the order was directed and to the Minister.

...

**269.** The Minister or any person to whom an order, as confirmed or varied by a review officer under section 263, is directed may, by filing a written notice of appeal within 30 days after the written reasons are provided by the review officer under section 266, appeal to the Federal Court — Trial Division from the decision of the review officer.

**270.** The Minister or the person to whom the order is directed, as the case may be, has the right, on an appeal to the Federal Court made under section 269, to be heard on all questions of fact and law.

*Storage of PCB Material Regulations, SOR/92-507*  
[s. 14 (as am. by SOR/2000-102, s. 18)]

2. In these Regulations,

...

“PCB storage site” means a site referred to in section 4 that is used to store PCB material;

...

ses observations, modifier la décision qu’il a prise au sujet de l’ordre et exercer les pouvoirs visés à l’article 263.

**265.** Le réviseur ne peut toutefois exercer les pouvoirs visés à l’article 263 si cela devait occasionner :

a) la dégradation ou un risque grave de dégradation de la qualité de l’environnement relativement à tout usage que l’on peut en faire;

b) un préjudice ou des dommages — ou un risque grave de préjudice ou de dommages — à des biens, des végétaux ou des animaux;

c) un danger pour la santé ou la sécurité de quiconque.

**266.** Le réviseur rend sa décision dans les cinq jours suivant la fin de la révision, la motive par écrit dans les dix jours suivant celle-ci et transmet une copie de la décision et des motifs aux personnes visées par l’ordre et au ministre.

[...]

**269.** Le ministre ou toute personne visée par la modification ou la confirmation de l’ordre peut interjeter appel de cette décision auprès de la Section de première instance de la Cour fédérale, en déposant un avis d’appel devant la Cour dans les trente jours suivant la transmission des motifs par le réviseur.

**270.** Lors de l’appel, la personne visée par la modification ou la confirmation de l’ordre ou le ministre, selon le cas, a le droit de se faire entendre sur toute question de droit ou de fait.

*Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC, DORS/92-507* [art. 14 (mod. par DORS/2000-102, art. 18)]

2. Les définitions qui suivent s’appliquent au présent règlement.

[...]

« dépôt de BPC » Dépôt visé à l’article 4 qui sert au stockage des matériels contenant des BPC.

[...]

3. (1) Subject to subsections (2), (4) and (5), these Regulations apply in respect of any of the following PCB material that is not being used daily:

(a) PCB liquids in an amount of 100 L or more;

(b) PCB solids or PCB substances in an amount of 100 kg or more;

(c) PCB liquids, PCB solids or PCB substances, or any combination thereof, in an amount less than that referred to in paragraph (a) or (b), that contains 1 kg or more of PCBs; and

(d) PCB equipment that contains an amount of PCBs, PCB liquids, PCB solids or PCB substances referred to in any of paragraphs (a) to (c).

...

(4) These Regulations do not apply in respect of the handling, offering for transport or transporting of PCB material governed by the *Transportation of Dangerous Goods Act*.

...

4. Every person who owns, controls or possesses PCB material, or who owns or manages a property in or on which PCB material is located or a parcel of land on which PCB material is located, shall store the PCB material at a site that is

(a) a building, room, shipping container or other structure; or

(b) an area that is enclosed by a woven mesh wire fence or any other fence or wall with similar security characteristics, where the fence or wall is at least 1.83 m high.

...

13. Every owner or manager of a PCB storage site shall maintain, and have available for review by an enforcement officer, a record containing the following information in respect of all PCB equipment and containers of PCB material at the PCB storage site, including every container of PCB material that is found in another container:

(a) the name-plate description, the manufacturer's serial number, any number for the PCB material that is registered with or provided to the Department of the Environment, the quantity of any PCB liquid, PCB solid or PCB substance

3. (1) Sous réserve des paragraphes (2), (4) et (5), le présent règlement s'applique aux matériels contenant des BPC suivants qui ne sont pas utilisés quotidiennement :

a) des liquides contenant des BPC, en une quantité de 100 L ou plus;

b) des solides ou des substances contenant des BPC, en une quantité de 100 kg ou plus;

c) des liquides, solides ou substances contenant des BPC, ou toute combinaison de ceux-ci, en des quantités moindres que celles visées aux alinéas a) ou b), qui renferment 1 kg ou plus de BPC;

d) tout équipement contenant des BPC qui renferme une quantité de BPC ou de liquides, solides ou substances contenant des BPC visée à l'un des alinéas a) à c).

[...]

(4) Le présent règlement ne s'applique pas à la manutention, à l'offre de transport ou au transport de matériels contenant des BPC régis par la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*.

[...]

4. Toute personne qui est le propriétaire de matériels contenant des BPC ou qui en possède ou en contrôle ou toute personne qui est le propriétaire ou le gestionnaire d'un bien dans ou sur lequel se trouvent des matériels contenant des BPC ou d'un terrain sur lequel se trouvent de tels matériels doit stocker ces matériels dans un dépôt qui est :

a) soit un bâtiment, pièce, conteneur ou autre ouvrage;

b) soit un endroit entouré d'une clôture grillagée ou d'un autre genre de clôture ou d'un mur présentant des caractéristiques similaires sur le plan de la sécurité, la clôture ou le mur ayant au moins 1,83 m de haut.

[...]

13. Le propriétaire ou le gestionnaire du dépôt de BPC tient, en ce qui concerne l'équipement contenant des BPC et les récipients de matériels contenant des BPC au dépôt de BPC, y compris tout récipient de tels matériels qui se trouve dans un autre récipient, un registre qu'il tient à la disposition de l'agent de l'autorité pour examen et dans lequel sont consignés :

a) la mention que porte la plaque d'identification, le numéro de série du fabricant, tout numéro pour les matériels contenant des BPC qui est enregistré auprès du ministère de l'Environnement ou qui lui est communiqué, la quantité de

contained in each piece of PCB equipment and in each container and the location of the PCB equipment and the containers at the PCB storage site;

(b) in the case of PCB material received at the PCB storage site,

(i) the address or location from which the PCB material was received,

(ii) the name of the individual who received the PCB material at the site,

(iii) the date of receipt,

(iv) the name of the carrier, and

(v) the information set out in paragraph (a) that is applicable to that PCB material; and

(c) in the case of PCB material removed from the PCB storage site,

(i) the destination of the PCB material,

(ii) the name of the individual who authorized the transport of the PCB material,

(iii) the date of removal,

(iv) the name of the carrier, and

(v) the information set out in paragraph (a) that is applicable to that PCB material.

14. Every owner or manager of a PCB storage site shall keep, and have available for review by an enforcement officer, a record of all inspections conducted at the PCB storage site under paragraph 11(a), which record shall

(a) list all items that are inspected;

(b) describe any deficiency found; and

(c) set out the measures taken to remedy the deficiency.

15. Every owner or manager of a PCB storage site who is required to maintain a record pursuant to section 13 shall retain the record for not less than five years after the removal of all PCB material from the PCB storage site.

16. The owner or manager of a PCB storage site shall submit in writing to the Minister, care of the Regional Director of Environmental Protection, Department of the Environment, located in the same province as the PCB storage site,

liquides, de solides ou de substances contenant des BPC que renferme chaque pièce d'équipement contenant des BPC et chaque récipient, ainsi que leur emplacement au dépôt;

b) dans le cas des matériels contenant des BPC qui sont reçus au dépôt :

(i) l'adresse ou le lieu de leur provenance,

(ii) le nom du réceptionnaire,

(iii) la date de réception,

(iv) le nom du transporteur,

(v) les renseignements visés à l'alinéa a) qui s'appliquent aux matériels;

c) dans le cas des matériels contenant des BPC qui sont enlevés du dépôt :

(i) leur destination,

(ii) le nom de la personne ayant autorisé leur transport,

(iii) la date de leur enlèvement,

(iv) le nom du transporteur,

(v) les renseignements visés à l'alinéa a) qui s'appliquent aux matériels.

14. Le propriétaire ou le gestionnaire du dépôt de BPC tient un registre de toutes les inspections effectuées au dépôt aux termes de l'alinéa 11a) et le tient à la disposition de l'agent de l'autorité pour examen, lequel registre :

a) énumère tous les points inspectés;

b) indique toutes les lacunes relevées;

c) énonce les mesures à prendre pour y remédier.

15. Le propriétaire ou le gestionnaire du dépôt de BPC tenu de tenir un registre conformément à l'article 13 doit conserver celui-ci pendant au moins cinq ans après l'enlèvement, du dépôt, de tous les matériels contenant des BPC.

16. Le propriétaire ou le gestionnaire du dépôt de BPC présente par écrit au ministre, aux soins du directeur régional de la Protection de l'environnement, du ministère de l'Environnement, situé dans la même province que le dépôt de BPC :

(a) a copy of the record referred to in section 13 within 90 days after the day on which these Regulations come into force or, in the case of a PCB storage site established after that day, within 30 days after the site has been established;

(b) where PCB material is received at or removed from a PCB storage site, a copy of the information referred to in paragraphs 13(b) and (c)

(i) on January 1 and July 1 of each year, for capacitors containing less than 0.5 kg of PCBs, and

(ii) within 30 days after the date of receipt or removal, for any other PCB material; and

(c) information in respect of any change in the name or address of the owner or manager and any change in the location at the site of any PCB equipment or container of PCB material, within 30 days after the change.

a) une copie du registre visé à l'article 13, dans les 90 jours suivant la date d'entrée en vigueur du présent règlement ou, s'il s'agit d'un dépôt de BPC mis sur pied après cette date, dans les 30 jours suivant sa mise sur pied;

b) lorsque des matériels contenant des BPC sont reçus au dépôt ou en sont enlevés, une copie des renseignements visés aux alinéas 13b) et c) :

(i) le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année, pour chaque condensateur renfermant moins de 0,5 kg de BPC,

(ii) dans les 30 jours suivant la date de réception ou d'enlèvement pour tout autre matériel contenant des BPC;

c) tout changement de nom ou d'adresse du propriétaire ou du gestionnaire et tout changement d'emplacement, au dépôt, de tout équipement contenant des BPC ou de récipients renfermant des matériels contenant des BPC, dans les 30 jours suivant le changement.

*Transportation of Dangerous Goods Act, 1992, S.C. 1992, c. 34*

*Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses, L.C. 1992, ch. 34*

2. In this Act,

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi

...

[...]

“handling” means loading, unloading, packing or unpacking dangerous goods in a means of containment or transport for the purposes of, in the course of or following transportation and includes storing them in the course of transportation;

« manutention » Toute opération de chargement, de déchargement, d'emballage ou de déballage de marchandises dangereuses effectuée en vue de leur transport, au cours de celui-ci ou par après. Les opérations d'entreposage effectuées au cours du transport sont incluses dans la présente définition.

*Transportation of Dangerous Goods Regulations, SOR/2001-286*

*Règlement sur le transport des marchandises dangereuses, DORS/2001-286*

#### 1.4 Definitions

#### 1.4 Définitions

...

[...]

**in transport** means that a person has possession of dangerous goods for the purposes of transportation or for the purposes of storing them in the course of transportation.

**en transport** Qualifie des marchandises dangereuses dont une personne a la possession en vue de leur transport ou de leur entreposage pendant leur transport.

...

**offer for transport** means, for dangerous goods not in transport, to select or allow the selection of a carrier to transport the dangerous goods, to prepare or allow the preparation of the dangerous goods so that a carrier can take possession of them for transport or to allow a carrier to take possession of the dangerous goods for transport. [Emphasis in original.]

**demande de transport.** En ce qui concerne des marchandises dangereuses qui ne sont pas en transport, le fait de choisir un transporteur ou d'en permettre le choix dans le but de les transporter, le fait de les préparer ou d'en permettre la préparation pour qu'un transporteur en prenne possession aux fins du transport ou le fait de permettre à un transporteur d'en prendre possession aux fins du transport. [Souligné dans l'original.]

IMM-506-07  
2008 FC 436

IMM-506-07  
2008 CF 436

**Jaime Carrasco Varela** (*Applicant*)

**Jaime Carrasco Varela** (*demandeur*)

v.

c.

**The Minister of Citizenship and Immigration**  
(*Respondent*)

**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration**  
(*défendeur*)

*INDEXED AS: VARELA v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (F.C.)*

*RÉPERTORIÉ : VARELA c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (C.F.)*

Federal Court, Harrington J.—Toronto, February 20; Ottawa, April 8, 2008.

Cour fédérale, juge Harrington—Toronto, 20 février; Ottawa, 8 avril 2008.

*Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Crimes against humanity — Judicial review of Immigration and Refugee Board Immigration Division (IRB) decision applicant inadmissible to Canada under Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 35(1)(a) since reasonable grounds to believe applicant committing crimes against humanity while active, willing participant in combat against Contras in Nicaragua — Tests for establishing crime against humanity met — IRB's finding correct, applicant rightly deported — As to whether general amnesty allegedly granted to participants in Nicaraguan conflict defence to inadmissibility allegations, United Nations Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (UNHCR Handbook), para. 23 considered — On basis of UNHCR Handbook, applicant's participation in death squad, treatment of prisoners so grave, heinous that full application of IRPA, s. 35 not mitigated — Questions on crimes against humanity, amnesty defence certified — Application dismissed.*

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Crimes contre l'humanité — Contrôle judiciaire de la décision de la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la CISR) portant que le demandeur est interdit de territoire au Canada en vertu de l'art. 35(1)a de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (la LIPR) parce qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que le demandeur avait commis des crimes contre l'humanité lorsqu'il a participé activement et volontairement à des combats menés contre les Contras au Nicaragua — Les conditions servant à établir s'il y avait eu des crimes contre l'humanité ont été remplies — La conclusion de la CISR était juste et elle a ordonné l'expulsion du demandeur à juste titre — Examen de l'art. 23 des Principes directeurs sur la protection internationale : Application des clauses d'exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés des Nations Unies (Principes directeurs du HCNUR) pour établir si l'amnistie générale qui a censément été accordée aux personnes qui ont participé au conflit au Nicaragua constituait un moyen de défense à opposer à toute allégation d'interdiction de territoire — Compte tenu des Principes directeurs du HCNUR, l'engagement du demandeur au sein d'un escadron de la mort et sa participation aux traitements infligés à des prisonniers avaient un caractère si grave et si odieux qu'il n'y avait pas lieu d'atténuer le plein effet de l'art. 35 de la LIPR — Certification de questions sur les crimes contre l'humanité et l'amnistie comme moyen de défense — Demande rejetée.*

*Citizenship and Immigration — Immigration Practice — Judicial review of Immigration and Refugee Board Immigration Division (IRB) decision applicant inadmissible to Canada under Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 35(1)(a) — Applicant committing crimes against humanity while active, willing participant in Nicaraguan conflict — Although IRB noting applicant's argument general amnesty granted to participants in conflict serving as defence to*

*Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Contrôle judiciaire de la décision de la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la CISR) portant que le demandeur est interdit de territoire au Canada en vertu de l'art. 35(1)a de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (la LIPR) — Le demandeur a commis des crimes contre l'humanité lorsqu'il a participé activement et volontairement au conflit au Nicaragua*

*inadmissibility allegations, never analysing submissions, making ruling thereon — IRB was required to consider defence, give reasons for rejecting it — Although not necessary to consider respondent's decision to save question of serious criminality for another day, that decision disturbing — In matters of inadmissibility, desirable that all grounds of inclusion, exclusion be dealt with at once.*

This was an application for judicial review of the decision of the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board (IRB) that, since there were reasonable grounds to believe that the applicant, a Nicaraguan citizen and a member of the Sandinista Front of National Liberation, had been an active and willing participant in combat against the Contras in Nicaragua, he was a person described in paragraph 35(1)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) and was therefore inadmissible to Canada. The IRB held that the applicant had violated human or international rights for having committed an act outside Canada that constituted an offence referred to in sections 4 to 7 of the *Crimes Against Humanity and War Crimes Act* (Act), more specifically, a crime against humanity as defined in subsection 6(3) therein. He was subsequently ordered deported. At issue was whether the applicant participated in activities constituting crimes against humanity and whether the defence of general amnesty was available to him.

*Held*, the application should be dismissed.

Section 33 of the IRPA only requires that there be “reasonable grounds to believe” that crimes against humanity were committed. That standard requires more than mere suspicion but less than the standard applicable in civil matters of proof on the balance of probabilities. For a criminal act to rise to the level of a crime against humanity, the following elements must be present: an enumerated proscribed act that was committed as part of a widespread or systematic attack; an attack directed against any civilian population or identifiable group of persons; and personal and knowing participation by the person committing the proscribed act. The IRB’s finding that the applicant committed crimes against humanity because he participated in atrocities was not to be disturbed since the tests for crimes against humanity were met. It was irrelevant whether the crimes committed were war crimes or crimes against humanity. Paragraph 35(1)(a) of the IRPA covers both crimes against humanity and war crimes. The applicant was therefore rightly deported.

*— Bien que la CISR ait relevé l’argument du demandeur portant que l’amnistie générale visant toutes les personnes qui ont participé au conflit constituait un moyen de défense à opposer à toute allégation d’interdiction de territoire, elle n’a jamais analysé ces observations et ne s’est pas prononcé à leur égard — La CISR était tenue de tenir compte de ce moyen de défense et d’énoncer les motifs pour lesquels elle l’a rejeté — Même s’il n’était pas nécessaire de tenir compte de la décision du défendeur de se réserver la possibilité d’invoquer plus tard la grave criminalité, cette décision était troublante — Lorsqu’il est question d’interdiction de territoire, il est souhaitable que toutes les questions d’inclusion et d’exclusion soient tranchées en même temps.*

Il s’agissait d’une demande de contrôle judiciaire de la décision de la Section de l’immigration de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (la CISR) portant que, puisqu’il y avait des motifs raisonnables de croire que le demandeur, un citoyen du Nicaragua et membre du Front sandiniste de libération nationale, avait participé activement et volontairement à des combats menés contre les Contras au Nicaragua, il était une personne visée à l’alinéa 35(1)a) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* (la LIPR) et était donc interdit de territoire au Canada. La CISR a conclu que le demandeur avait porté atteinte à des droits humains ou internationaux en commettant hors du Canada un acte qui constituait une infraction visée aux articles 4 à 7 de la *Loi sur les crimes contre l’humanité et les crimes de guerre* (la Loi), plus particulièrement qu’il avait commis un crime contre l’humanité au sens du paragraphe 6(3) de la Loi. La CISR a ensuite ordonné l’expulsion du demandeur. Il s’agissait de savoir si le demandeur avait participé à des activités qui constituaient des crimes contre l’humanité et s’il pouvait invoquer une amnistie générale comme moyen de défense.

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

L’article 33 de la LIPR précise qu’il doit seulement avoir des « motifs raisonnables de croire » que des crimes contre l’humanité ont été commis. Cette norme exige davantage qu’un simple soupçon, mais reste moins stricte que la prépondérance des probabilités applicable en matière civile. Pour qu’un acte criminel soit considéré comme un crime contre l’humanité, les conditions suivantes doivent être remplies : un acte prohibé énuméré a été commis dans le cadre d’une attaque généralisée ou systématique; l’attaque était dirigée contre une population civile ou un groupe identifiable de personnes et l’auteur de l’acte prohibé était au courant de l’attaque et savait que son acte s’inscrivait dans le cadre de cette attaque. Les conditions relatives aux crimes contre l’humanité ayant été remplies, il n’y avait pas lieu de modifier la conclusion de la CISR selon laquelle le demandeur avait commis des crimes contre l’humanité parce qu’il avait pris part à des atrocités. Il importait peu de savoir si les crimes en cause étaient des crimes de guerre ou des crimes contre l’humanité. L’alinéa 35(1)a) de la LIPR vise tant les crimes contre l’humanité que les crimes de guerre. Le demandeur a donc été expulsé à juste titre.

Although the IRB noted the applicant's argument that the Managua Accord led to a general amnesty in favour of Sandinistas and Contras alike, and constituted a complete discharge and defence to all inadmissibility allegations, it never analysed these submissions and did not make a ruling thereon. If one is to be branded as one who has committed a crime against humanity, and one submits what may be a defence, then that defence should be considered and reasons given why it was rejected. Contrary to section 36 of the IRPA, which specifically provides that inadmissibility on the grounds of serious criminality may not be based on a conviction in respect of which a pardon has been granted, section 35, which deals with war crimes and crimes against humanity, is silent on these matters. However, the United Nations *Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees* (UNHCR Handbook), provides that while the application of the exclusion clauses may no longer be justified where expiation of the crime is considered to have taken place, some crimes are so grave and heinous that the application of Article 1F is still considered justified. These guidelines could not be ignored given the international context of the case. The applicant's participation in a death squad and in the treatment of prisoners was so grave and heinous that the full application of section 35 of the IRPA could not be mitigated.

While it was not necessary to determine the question of abuse of process, it was noted that in matters of inadmissibility, it is desirable that all matters of inclusion and exclusion be dealt with at once. The idea that the respondent was saving another ground of inadmissibility (serious criminality) in case it was unsuccessful with inadmissibility on the ground of crimes against humanity was disturbing and potentially abusive.

A number of questions on the distinction between war crimes and crimes against humanity and whether a pardon or general amnesty can be taken into account in cases of inadmissibility were certified.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Charter of the International Military Tribunal, Annex of the Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis*, London, 8 August 1945, 82 U.N.T.S. 279, Arts. 6, 8.  
*Crimes Against Humanity and War Crimes Act*, S.C. 2000, c. 24, ss. 4, 5, 6, 7, 12, 14.

Bien que la CISR ait relevé l'argument du demandeur lié au fait que l'Accord de Managua avait conduit à une amnistie générale visant tout autant les Sandinistes que les Contras, et entraînait un dégageant total de responsabilité et constituait un moyen de défense à opposer à toute allégation d'interdiction de territoire, elle n'a jamais analysé ces observations et ne s'est pas prononcé à leur égard. Si l'on stigmatise un particulier en le qualifiant d'auteur d'un crime contre l'humanité, puis qu'il soumet un moyen de défense, on doit alors prendre en compte ce moyen et énoncer des motifs si on le rejette. Contrairement à l'article 36 de la LIPR, qui prévoit expressément qu'une déclaration de culpabilité pour grande criminalité n'emporte pas interdiction de territoire en cas de réhabilitation, l'article 35, qui traite des crimes de guerre ainsi que des crimes contre l'humanité, est muet sur ces questions. Cependant, les *Principes directeurs sur la protection internationale : Application des clauses d'exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés* des Nations Unies (les Principes directeurs du HCNUR) précisent que bien que l'application des clauses d'exclusion ne semble plus être justifiée lorsque l'on considère que le crime a été expié, certains crimes sont cependant tellement graves et odieux que l'application de l'article 1F reste justifiée même en cas de grâce ou d'amnistie. On ne pouvait pas faire abstraction des Principes directeurs étant donné le contexte international de l'affaire. L'engagement du demandeur au sein d'un escadron de la mort et sa participation aux traitements infligés à des prisonniers avaient un caractère si grave et si odieux qu'il n'y avait pas lieu d'atténuer le plein effet de l'article 35 de la LIPR.

Même s'il n'était pas nécessaire de trancher la question de l'abus de procédure, on a souligné qu'en matière d'interdiction de territoire, il est souhaitable que toutes les questions d'inclusion et d'exclusion soient tranchées en même temps. L'idée que le défendeur se réservait un autre motif d'interdiction de territoire (grande criminalité) s'il ne réussissait pas à faire déclarer le demandeur interdit de territoire pour crimes contre l'humanité était troublante et pouvait constituer un abus.

Plusieurs questions quant à la distinction entre les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité et sur la question de savoir s'il faut prendre en compte une grâce ou une amnistie générale pour établir si une personne est interdite de territoire ou non ont été certifiées.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46.  
*Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6, art. 1F.  
*Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*, L.C. 2000, ch. 24, art. 4, 5, 6, 7, 12, 14.  
*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2.



*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46.  
*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2.  
*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27,  
 ss. 33, 35, 36, 74(d).  
*Rome Statute of the International Criminal Court*, 17 July  
 1998, 2187 U.N.T.S. 90.  
*United Nations Convention Relating to the Status of  
 Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6, Art. 1F.

*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C.  
 2001, ch. 27, art. 33, 35, 36, 74d).  
*Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, 17 juillet  
 1998, 2187 R.T.N.U. 90.  
*Statut du Tribunal militaire international*, annexe de  
 l'Accord concernant la poursuite et le châtement des  
 grands criminels de guerre des Puissances européennes  
 de l'Axe, Londres, 8 août 1945, 82 R.T.N.U. 279, art. 6, 8.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and  
 Immigration)*, [2005] 2 S.C.R. 100; (2005), 254 D.L.R.  
 (4th) 200; 28 Admin. L.R. (4th) 161; 197 C.C.C. (3d) 233;  
 30 C.R. (6th) 39; 47 Imm. L.R. (3d) 16; 335 N.R. 229;  
 2005 SCC 40; *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1  
 S.C.R. 190; (2008), 329 N.B.R. (2d) 1; 291 D.L.R. (4th)  
 577; 69 Admin. L.R. (4th) 1; 64 C.C.E.L. (3d) 1; 69 Imm.  
 L.R. (3d) 1; 372 N.R. 1; 2008 SCC 9; *Ramirez v. Canada  
 (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 2 F.C.  
 306; (1992), 89 D.L.R. (4th) 173; 135 N.R. 390 (C.A.);  
*Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and  
 Immigration)*, [1994] 1 F.C. 433; (1993), 163 N.R. 197  
 (C.A.); *Gonzalez v. Canada (Minister of Employment and  
 Immigration)*, [1994] 3 F.C. 646; (1994), 115 D.L.R. (4th)  
 403; 24 Imm. L.R. (2d) 229; 170 N.R. 302 (C.A.).

## CONSIDERED:

*Harb v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*  
 (2002), 220 F.T.R. 104; 23 Imm. L.R. (3d) 255; 2002 FCT  
 512; *Mohammad v. Canada (Minister of Citizenship and  
 Immigration)* (1995), 115 F.T.R. 161 (F.C.T.D.); *R. v.  
 Hape*, [2007] 2 S.C.R. 292; (2007), 280 D.L.R. (4th) 385;  
 220 C.C.C. (3d) 161; 47 C.R. (6th) 96; 160 C.R.R. (2d) 1;  
 363 N.R. 1; 227 O.A.C. 191; 2007 SCC 26; *North v. West  
 Region Child and Family Services Inc.* (2007), 362 N.R.  
 83; 2007 FCA 96; *Al Yamani v. Canada (Minister of  
 Citizenship and Immigration)*, 2003 FCA 482; *Rai v.  
 Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*  
 (2001), 16 Imm. L.R. (3d) 167; 2001 FCT 784; *Abbott  
 Laboratories v. Canada (Minister of Health)* (2007), 282  
 D.L.R. (4th) 145; 59 C.P.R. (4th) 131; 362 N.R. 91; 2007  
 FCA 140; *Sumaida v. Canada (Minister of Citizenship  
 and Immigration)*, [2000] 3 F.C. 66; (2000), 183 D.L.R.  
 (4th) 713; 3 Imm. L.R. (3d) 169; 179 F.T.R. 148; 252 N.R.  
 380 (F.C.A.).

## REFERRED TO:

*Moreno v. Canada (Minister of Employment and  
 Immigration)*, [1994] 1 F.C. 298; (1993), 107 D.L.R. (4th)  
 424; 21 Imm. L.R. (2d) 221; 159 N.R. 210 (C.A.); *Murillo*

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de  
 l'Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 100; 2005 CSC 40;  
*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190;  
 (2008), 329 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 1; 2008 CSC 9; *Ramirez c.  
 Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992]  
 2 C.F. 306 (C.A.); *Sivakumar c. Canada (Ministre de  
 l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433 (C.A.);  
*Gonzalez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immi-  
 gration)*, [1994] 3 C.F. 646 (C.A.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Harb c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de  
 l'Immigration)*, 2002 CFPI 512; *Mohammad c. Canada  
 (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995]  
 A.C.F. n° 1457 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *R. c. Hape*, [2007] 2  
 R.C.S. 292; 2007 CSC 26; *North c. West Region Child and  
 Family Services Inc.*, 2007 CAF 96; *Al Yamani c. Canada  
 (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003  
 CAF 482; *Rai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de  
 l'Immigration)*, 2001 CFPI 784; *Abbott Laboratories c.  
 Canada (Ministre de la Santé)*, 2007 CAF 140; *Sumaida c.  
 Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*,  
 [2000] 3 C.F. 66 (C.A.F.).

## DÉCISIONS CITÉES :

*Moreno c. Canada (Ministre de l'Emploi et de  
 l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 298 (C.A.); *Murillo c.  
 Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*,

*v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2003] 3 F.C. 287; (2002), 230 F.T.R. 206; 29 Imm. L.R. (3d) 293; 2002 FCT 1240; *Bazargan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 205 N.R. 282 (C.A.); *Prosecutor v. Blaskic*, Case No. IT-95-14-T, judgment dated March 3, 2000 (ICTR Trial Chamber); *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, [1994] 1 S.C.R. 202; (1994), 115 Nfld. & P.E.I.R. 334; 111 D.L.R. (4th) 1; 21 Admin. L.R. (2d) 248; 163 N.R. 27; *Morel v. Canada*, [2009] 1 F.C.R. 629; [2008] 2 C.T.C. 318; 2008 DTC 6154; 375 N.R. 94; 2008 FCA 53; *Zazai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2004), 36 Imm. L.R. (3d) 167; 318 N.R. 365; 2004 FCA 89.

## AUTHORS CITED

Naqvi, Yasmin. “Amnesty for War Crime: Defining the Limits of International Recognition”, [2003] 85 *Int’l Rev. Red Cross* 583.

Rikhof, Joseph. “The Treatment of the Exclusion Clauses in Canadian Refugee Law” (1994), 24 Imm. L.R. (2d) 31.

United Nations. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Geneva, reedited January 1992.

United Nations. Refugee Agency (UNHCR). *Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/03/05, 4 September 2003.

APPLICATION for judicial review of the decision ([2007] I.D.D. No. 32 (QL)) of the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board that the applicant had committed crimes against humanity and was therefore inadmissible to Canada pursuant to paragraph 35(1)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Application dismissed.

## APPEARANCES:

*Micheal T. Crane* for applicant.  
*Jamie R. D. Todd* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Michael T. Crane*, Toronto, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

[2003] 3 C.F. 287; 2002 CFPI 1240; *Bazargan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 1209 (C.A.) (QL); *Procureur c. Blaskic*, Affaire n° IT-95-14-T, jugement en date du 3 mars 2000 (TPIY, Chambre de 1<sup>re</sup> inst.); *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202; *Morel c. Canada*, [2009] 1 R.C.F. 629; 2008 CAF 53; *Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2004 CAF 89.

## DOCTRINE CITÉE

Naqvi, Yasmin. « Amnistie des crimes de guerre : définir les limites de la reconnaissance internationale », [2003] 85 *R.I.C.R.* 583.

Nations Unies. Agence des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR). *Principes directeurs sur la protection internationale : Application des clauses d’exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003.

Nations Unies. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, Genève, réédition janvier 1992.

Rikhof, Joseph. « The Treatment of the Exclusion Clauses in Canadian Refugee Law » (1994), 24 Imm. L.R. (2d) 31.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision ([2007] D.S.I. n° 32 (QL)) de la Section de l’immigration de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié portant que le demandeur avait commis des crimes contre l’humanité et était donc interdit de territoire au Canada en application de l’alinéa 35(1)a) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*. Demande rejetée.

## ONT COMPARU :

*Micheal T. Crane* pour le demandeur.  
*Jamie R. D. Todd* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Michael T. Crane*, Toronto, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

[1] HARRINGTON J.: The Immigration and Refugee Board found there were reasonable grounds to believe that Mr. Carrasco Varela, a Nicaraguan citizen and a member of the Sandinista Front of National Liberation, was an active and willing participant in combat against the Contras, armed guerrillas opposed to the government. His activities included the committing of atrocities against individuals under his guard, the killing of peasants in the mountains and the execution of four prisoners responsible for the kidnapping of a Soviet military attaché, all part of a widespread and systematic attack against any civilian population operating contrary to Sandinista rule. Mr. Carrasco was determined to be a person described in paragraph 35(1)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA), and as such inadmissible to Canada. He was ordered deported.

[2] This is a judicial review of that decision [*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Varela*, [2007] I.D.D. No. 32 (QL)], which held he violated human or international rights for having committed an act outside Canada that constituted an offence referred to in sections 4 to 7 of the *Crimes Against Humanity and War Crimes Act*, S.C. 2000, c. 24. In the context of the decision, the Board was of the view there were reasonable grounds to believe Mr. Carrasco had committed a crime against humanity which is defined in subsection 6(3) of that Act as meaning:

6. (3) ...

“crimes against humanity” means murder, extermination, enslavement, deportation, imprisonment, torture, sexual violence, persecution or any other inhumane act or omission that is committed against any civilian population or any identifiable group and that, at the time and in the place of its commission, constitutes a crime against humanity according to customary international law or conventional international law or by virtue of its being criminal according to the general principles of law recognized by the community of nations, whether or not it constitutes a contravention of the law in force at the time and in the place of its commission.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l’ordonnance rendus par*

[1] LE JUGE HARRINGTON : La Commission de l’immigration et du statut de réfugié (la Commission) a conclu qu’il y avait des motifs raisonnables de croire que M. Carrasco Varela, citoyen du Nicaragua et membre du Front sandiniste de libération nationale, avait participé activement et volontairement à des combats menés contre les Contras, les guérilleros s’opposant par les armes au gouvernement du Nicaragua. M. Carrasco a notamment pris part à des atrocités à l’endroit de personnes sous sa garde et à l’exécution de paysans dans les montagnes ainsi que de quatre prisonniers qui avaient enlevé un attaché militaire soviétique, le tout dans le cadre d’une attaque généralisée et systématique contre tout membre de la population civile s’opposant au gouvernement sandiniste. La Commission a statué que M. Carrasco était une personne visée à l’alinéa 35(1)a) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR) et, à ce titre, interdit de territoire au Canada. La Commission a ordonné l’expulsion de M. Carrasco.

[2] Il s’agit en l’espèce du contrôle judiciaire de cette décision [*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Varela*, [2007] D.S.I. n° 32 (QL)], où la Commission a statué que M. Carrasco avait porté atteinte à des droits humains ou internationaux en commettant hors du Canada un acte qui constitue une infraction visée aux articles 4 à 7 de la *Loi sur les crimes contre l’humanité et les crimes de guerre*, L.C. 2000, ch. 24. La Commission a déclaré être d’avis, dans sa décision, qu’il y avait des motifs raisonnables de croire que M. Carrasco avait commis un crime contre l’humanité, lequel est défini comme suit au paragraphe 6(3) de la Loi :

6. (3) [...]

« crime contre l’humanité » Meurtre, extermination, réduction en esclavage, déportation, emprisonnement, torture, violence sexuelle, persécution ou autre fait — acte ou omission — inhumain, d’une part, commis contre une population civile ou un groupe identifiable de personnes et, d’autre part, qui constitue, au moment et au lieu de la perpétration, un crime contre l’humanité selon le droit international coutumier ou le droit international conventionnel ou en raison de son caractère criminel d’après les principes généraux de droit reconnus par l’ensemble des nations, qu’il constitue ou non une transgression du droit en vigueur à ce moment et dans ce lieu.

## ISSUES

[3] As in all judicial reviews of the decisions of administrative tribunals, the Court must determine the degree of deference it owes the decision maker. In this case:

a. Are there reasonable grounds to believe Mr. Carrasco participated in: (i) the committing of atrocities against prisoners under his guard; (ii) the killing of peasants in the Nicaraguan mountains; and (iii) the extrajudicial execution of four kidnappers?

b. If so, do any of these events constitute a crime against humanity? and

c. Were defences or mitigating factors which may be available to Mr. Carrasco properly considered, more particularly duress, superior orders and a general amnesty?

[4] Mr. Carrasco has had a long and complicated history in Canada since his arrival here in 1991. As events finally unfolded, this history is irrelevant, at least to this judicial review. He was a member of the Sandinistas, the party which overthrew the Somoza regime in 1979 and which held sway in Nicaragua until voted out in 1990. It was a time of internal conflict with armed guerrillas, the Contras, opposing the government; with cold war overtones on both sides. From 1983 to 1989, Mr. Carrasco served in the military, primarily as a guard at El Chipote prison in the capital of Managua, but also for a short time in the village of San Jose de los Ramates, situated in the mountains.

[5] When Mr. Carrasco arrived here, crimes against humanity were defined in the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46] and although the definition thereof is somewhat expanded in the current Act, and although the admissibility hearing began under the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2] and was thereafter continued under the current IRPA, these changes do not affect Mr. Carrasco's case, with the possible exception that the

## QUESTIONS EN LITIGE

[3] Comme dans tout contrôle judiciaire de la décision d'un tribunal administratif, la Cour doit établir dans quelle mesure elle doit faire preuve de retenue envers le décisionnaire. Il faut ainsi en l'espèce trancher les questions qui suivent.

a. Y a-t-il des motifs raisonnables de croire que M. Carrasco a participé : i) à la perpétration d'atrocités contre des prisonniers sous sa garde, ii) au meurtre de paysans dans les montagnes du Nicaragua et iii) à l'exécution extrajudiciaire de quatre ravisseurs?

b. Dans l'affirmative, l'un quelconque de ces événements constitue-t-il un crime contre l'humanité?

c. La Commission a-t-elle valablement pris en compte les moyens de défense et les facteurs atténuants pouvant être invoqués par M. Carrasco, tout particulièrement la contrainte, les ordres d'un supérieur ou une amnistie générale?

[4] La vie de M. Carrasco depuis son arrivée au Canada en 1991 a été ponctuée de nombreux incidents et d'événements complexes. En dernière analyse, ces événements n'importent guère, du moins dans le cadre du présent contrôle judiciaire. M. Carrasco était membre du parti sandiniste qui a renversé le gouvernement Somoza en 1979 et qui a régné sur le Nicaragua jusqu'à ce qu'il soit à son tour renversé lors de la tenue d'une élection en 1990. L'époque a été marquée par un conflit interne ayant opposé la guérilla armée, les Contras, au gouvernement, le tout ayant des relents de guerre froide. De 1983 à 1989, M. Carrasco a servi dans l'armée, principalement comme gardien à la prison d'El Chipote située dans la capitale, Managua, mais aussi pendant une courte période dans le village montagnard de San Jose de los Ramates.

[5] Au moment où M. Carrasco est arrivé au Canada, c'est dans le *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46] que l'on définissait la notion de crime contre l'humanité, définition dont la portée a quelque peu été élargie dans la Loi actuelle. L'enquête a débuté sous le régime de la *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2], puis s'est poursuivie sous le régime de la LIPR. Ces modifications n'ont toutefois pas d'incidence sur le cas de M. Carrasco,

*Crimes Against Humanity and War Crimes Act* appends portions of the *Rome Statute of the International Criminal Court* [17 July 1998, 2187 U.N.T.S. I-38544] adopted by the United Nations in 1998, and which came into force in 2002.

## CRIMES AGAINST HUMANITY

[6] It must be borne in mind that crimes against humanity are considered in two different Canadian contexts. Persons are not normally charged in Canada with respect to alleged crimes committed in other jurisdictions. However, war crimes and crimes against humanity are considered so heinous that those alleged to have committed them may be charged in Canada with an indictable offence and, if found guilty, are liable to life imprisonment. Mr. Carrasco has not been charged with a crime against humanity, or any crime, here or elsewhere.

[7] The second context arises in refugee and immigration matters. It may be determined that the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* [July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6] [Convention] is not applicable because Article 1F thereof specifically excludes its application to persons who have committed crimes against peace, war crimes or crimes against humanity, or that a putative refugee or immigrant is not admissible for having committed an act outside Canada that constitutes either a war crime or a crime against humanity. The burden of proof is neither on the criminal standard of beyond a reasonable doubt nor on the civil standard of the balance of probabilities. Section 33 of the IRPA only requires that there be “reasonable grounds to believe”.

[8] Crimes against humanity, in the immigration context, were recently considered by the Supreme Court in *Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 2 S.C.R. 100. The Court held, at paragraphs 37 and 38, that the standard of review on questions of law was correctness and on questions of fact patent unreasonableness. However, in light of the Court’s

à l’exception peut-être de ce qu’on a porté en annexe de la *Loi sur les crimes contre l’humanité et les crimes de guerre* certaines parties du *Statut de Rome de la Cour pénale internationale* [17 juillet 1998, 2187 R.T.N.U. I-38544] adopté par les Nations Unies en 1998, et entré en vigueur en 2002.

## CRIMES CONTRE L’HUMANITÉ

[6] Il faut se rappeler que les crimes contre l’humanité entrent en jeu dans deux contextes différents au Canada. L’on n’incolpe habituellement pas au Canada des personnes pour des crimes qui auraient été commis à l’étranger. Les crimes de guerre et les crimes contre l’humanité sont toutefois considérés si haineux que leurs auteurs prétendus à l’étranger peuvent être accusés au Canada d’actes criminels, et en cas de déclaration de culpabilité, être passibles d’une peine d’emprisonnement à perpétuité. En l’espèce, M. Carrasco n’a pas été inculpé pour crime contre l’humanité, ni pour aucun autre crime, que ce soit au Canada ou à l’étranger.

[7] C’est dans des affaires d’immigration et de statut de réfugié que s’inscrit le second contexte. L’on peut exclure que s’applique en l’espèce la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* [28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6] [la Convention], comme on y exclut expressément à la section F de l’article premier les personnes ayant commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l’humanité. L’on peut également établir qu’emporte interdiction de territoire au Canada la perpétration à l’étranger par un réfugié ou immigrant prétendu d’un acte qui constitue un crime de guerre ou un crime contre l’humanité. Le fardeau de preuve applicable n’est pas alors celui du droit criminel — hors de tout doute raisonnable —, ni celui du droit civil — selon la prépondérance des probabilités. L’article 33 de la LIPR, en effet, fait uniquement état de « motifs raisonnables de croire ».

[8] La Cour suprême du Canada a récemment examiné la question des crimes contre l’humanité en contexte d’immigration dans l’arrêt *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 100. La Cour y a statué (aux paragraphes 37 et 38) que la norme de contrôle applicable aux questions de droit était alors celle de la décision correcte, et celle applicable

subsequent decision in *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190, which eliminated the patent unreasonableness standard, I take it that questions of fact are analysed on a reasonableness *simpliciter* basis.

[9] In interpreting “reasonable grounds to believe” set out in section 33 of the IRPA, I rely upon paragraph 114 of *Mugesera*, where the Court said:

... the “reasonable grounds to believe” standard requires something more than mere suspicion, but less than the standard applicable in civil matters of proof on the balance of probabilities: *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 433 (C.A.), at p. 445; *Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 2 F.C. 297 (C.A.), at para. 60. In essence, reasonable grounds will exist where there is an objective basis for the belief which is based on compelling and credible information: *Sabour v. Canada (Minister of Citizenship & Immigration)* (2000), 9 Imm. L.R. (3d) 61 (F.C.T.D.).

[10] As to the elements of a crime against humanity (and it makes no difference that the reference was to the *Criminal Code* rather than to the current Act), the Court stated, at paragraph 119:

As we shall see, based on the provisions of the *Criminal Code* and the principles of international law, a criminal act rises to the level of a crime against humanity when four elements are made out:

1. An enumerated proscribed act was committed (this involves showing that the accused committed the criminal act and had the requisite guilty state of mind for the underlying act);
2. The act was committed as part of a widespread or systematic attack;
3. The attack was directed against any civilian population or any identifiable group of persons; and
4. The person committing the proscribed act knew of the attack and knew or took the risk that his or her act comprised a part of that attack.

[11] I now turn to the three factual findings in their basic chronological order: (i) the commitment of atrocities

aux questions de fait, la décision manifestement déraisonnable. Compte tenu toutefois de l’arrêt subséquent de la Cour suprême, *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, où a été exclue la norme de la décision manifestement déraisonnable, j’en déduis qu’il faut recourir pour les questions de fait à la norme de la décision raisonnable *simpliciter*.

[9] Je fonde mon interprétation de la notion de « motifs raisonnables de croire » de l’article 33 de la LIPR sur le passage suivant de l’arrêt *Mugesera* (au paragraphe 114) :

[...] cette norme [correspondant à l’existence de « motifs raisonnables »] exigeait davantage qu’un simple soupçon, mais restait moins stricte que la prépondérance des probabilités applicable en matière civile : *Sivakumar c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433 (C.A.), p. 445; *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2001] 2 C.F. 297 (C.A.), par. 60. La croyance doit essentiellement posséder un fondement objectif reposant sur des renseignements concluants et dignes de foi : *Sabour c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 1615 (1<sup>re</sup> inst.).

[10] Pour ce qui est cette fois des éléments constitutifs du crime contre l’humanité (et il n’importe pas qu’on ait alors fait référence au *Code criminel* plutôt qu’à l’actuelle Loi), la Cour suprême a déclaré ce qui suit, au paragraphe 119 :

Ainsi que nous le verrons, le *Code criminel* et les principes de droit international considèrent un acte criminel comme un crime contre l’humanité lorsque quatre conditions sont remplies :

1. Un acte prohibé énuméré a été commis (ce qui exige de démontrer que l’accusé a commis l’acte criminel et qu’il avait l’intention criminelle requise).
2. L’acte a été commis dans le cadre d’une attaque généralisée ou systématique.
3. L’attaque était dirigée contre une population civile ou un groupe identifiable de personnes.
4. L’auteur de l’acte prohibé était au courant de l’attaque et savait que son acte s’inscrivait dans le cadre de cette attaque ou a couru le risque qu’il s’y inscrive.

[11] Penchons-nous maintenant sur les trois conclusions de fait selon leur ordre chronologique : i) la perpétration



while acting as a prison guard at El Chipote prison; (ii) the murder of peasants while posted in the village of San Jose de los Ramates; and (iii) the murder of the four kidnappers. I will then consider whether the facts justify a conclusion in law that crimes against humanity were committed.

(i) El Chipote Prison

[12] Mr. Carrasco served as a prison guard from mid-1984, except for a brief sojourn at San Jose de los Ramates, until he left Nicaragua in 1989. El Chipote was a prison in the capital of Managua where political prisoners were held, although thereafter they might be transferred elsewhere.

[13] According to Mr. Carrasco's own testimony, prisoners were held in what can only be considered brutal and inhumane conditions. Many were held in tiny bare cells with no means of removing their excrement. They were regularly deprived of food and water and interrogated by Russian and Cuban advisors. Interrogation techniques included subjecting prisoners to extremes of hot and cold, so much so that some died of heart failure. Reprisals were threatened against their families. Many left, and Mr. Carrasco did not hear of them again. He did not have sufficient authority to make inquiries. I doubt there is clear and compelling evidence to give reason to believe that they were "disappeared" as that term is now used. According to Mr. Carrasco, all he did was escort prisoners to and from their cells and their interrogation rooms.

[14] A case very much on point, and a case frequently cited, is the decision of the Federal Court of Appeal in *Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 2 F.C. 306. In speaking for the Court, Mr. Justice MacGuigan held that simple membership in an organization which, from time to time,

d'atrocités par M. Carrasco alors qu'il était gardien à la prison d'El Chipote; ii) l'assassinat de paysans pendant son affectation au village de San Jose de los Ramates; et iii) l'assassinat des quatre ravisseurs. J'examinerai ensuite si ces faits justifient de conclure en droit que des crimes contre l'humanité ont été commis.

i) La prison d'El Chipote

[12] M. Carrasco a exercé les fonctions de gardien de prison du milieu de 1984 jusqu'à son départ du Nicaragua en 1989, sauf pendant un bref séjour à San Jose de los Ramates. Des prisonniers politiques étaient détenus dans la prison d'El Chipote à Managua, la capitale, mais certains d'entre eux ont par la suite été transférés en d'autres lieux.

[13] D'après le témoignage même de M. Carrasco, les conditions de détention des prisonniers ne pouvaient être qualifiées que d'inhumaines et d'empreintes de violence. De nombreux prisonniers étaient confinés dans de minuscules cellules vides où s'accumulaient les excréments. Ils étaient souvent privés d'eau et de nourriture et interrogés par des conseillers russes ou cubains. Parmi les techniques d'interrogatoire auxquelles les prisonniers étaient soumis, il y avait l'exposition au froid et à la chaleur extrêmes, à un point tel que certains d'entre eux mouraient par suite d'une insuffisance cardiaque. On menaçait également des prisonniers de soumettre leur famille à des représailles. Plusieurs prisonniers ont quitté les lieux, et M. Carrasco n'en a plus jamais entendu parler; les pouvoirs de ce dernier étaient trop restreints pour qu'il puisse faire enquête. Je doute à cet égard que des éléments de preuve manifestes et péremptoires donnent lieu de croire que ces prisonniers ont « disparu », selon l'expression désormais consacrée. M. Carrasco prétend à ce sujet n'avoir fait qu'escorter les prisonniers de leur cellules jusqu'aux salles d'interrogatoire, puis en sens inverse.

[14] Un arrêt très pertinent, et fréquemment cité sur le sujet est celui rendu par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Ramirez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 2 C.F. 306. S'exprimant au nom de la Cour, le juge MacGuigan a statué que la simple appartenance à une organisation qui commet sporadique-



commits international offences is not normally sufficient to tar a mere guard with same, unless the organization is principally directed to a limited brutal purpose such as secret police activity. The Sandinistas formed the government and so cannot be considered as being limited to brutal purposes (*Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 298 (C.A.) and *Murillo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2003] 3 F.C. 287 (T.D.), per Lemieux J., at paragraph 42).

[15] Mere presence at the scene of an offence is not enough to qualify as personal and knowing participation, and as Mr. Justice MacGuigan added, one must be careful not to automatically condemn everyone engaged in conflict under conditions of war as the law does not demand immediate benevolent intervention at a person's own risk. "Usually, law does not function at the level of heroism" [at page 320]. However, he went on to say [at page 324]: "[w]ith respect to the appellant's serving as a guard, I find it impossible to say that no properly instructed tribunal could fail to draw a conclusion as to personal participation."

[16] He added that Mr. Ramirez [at page 326]:

... was an active part of the military forces committing such atrocities, he was fully aware of what was happening, and he could not succeed in disengaging himself merely by ensuring that he was never the one to inflict the pain or pull the trigger.

[17] Mr. Ramirez only had 20 months of service. Mr. Carrasco had six years; six years which afforded him ample opportunity to withdraw his services and to leave Nicaragua. He did not. The finding that he participated in these atrocities should not be disturbed.

[18] *Ramirez* has served as a template in these matters. See *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 433 (C.A.); *Bazargan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996),

ment des infractions internationales ne suffit pas, en temps normal, pour en rendre également responsable un simple gardien, à moins que cette organisation ne vise principalement des fins limitées et brutales, comme celles d'une police secrète. Comme, en l'espèce, les Sandinistes constituaient le gouvernement, on ne peut considérer qu'ils visaient des fins brutales (*Moreno c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 298 (C.A.) et *Murillo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2003] 3 C.F. 287 (1<sup>re</sup> inst.), le juge Lemieux, au paragraphe 42).

[15] Dans la même veine, la simple présence d'une personne sur les lieux d'une infraction ne permet pas d'établir sa participation personnelle et consciente et, comme le juge MacGuigan l'a ajouté, il faut prendre soin de ne pas condamner automatiquement quiconque est mêlé à un conflit en situation de guerre, la loi ne requérant pas des gens se trouvant sur les lieux d'un crime qu'ils se portent immédiatement au secours des victimes à leurs propres risques. « La loi n'a pas habituellement pour effet d'ériger l'héroïsme en norme » [à la page 320]. Le juge a toutefois plus loin déclaré [à la page 324] : « [e]n ce qui concerne le rôle de gardien joué par l'appelant, il m'est impossible d'affirmer qu'aucun tribunal correctement instruit ne serait parvenu à une autre conclusion que celle de la participation personnelle ».

[16] Le juge MacGuigan a en outre déclaré ce qui suit au sujet de M. Ramirez [à la page 326] :

[...] était un élément actif des forces militaires responsables de ces atrocités; il était pleinement conscient de ce qui se passait, et il ne pouvait réussir à se dissocier de ces actions simplement en prenant garde de n'être jamais celui qui infligeait la douleur ou pressait sur la détente.

[17] L'engagement de M. Ramirez n'avait duré que 20 mois. Celui de M. Carrasco a duré six années, ce qui lui aurait fourni amplement l'occasion de se retirer du service et de quitter le Nicaragua. Or, M. Carrasco ne l'a pas fait. Il n'y a donc pas lieu de modifier la conclusion selon laquelle il a pris part à ces atrocités.

[18] L'arrêt *Ramirez* a servi de modèle dans les jugements suivants : *Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433 (C.A.); *Bazargan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de*

205 N.R. 282 (C.A.) and *Harb v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2002), 220 F.T.R. 104 (F.C.T.D.) (Madam Justice Tremblay-Lamer).

(ii) The Killing of Peasants

[19] According to Mr. Carrasco, because he regularly raised the plight of prisoners at El Chipote prison at party meetings, he was banished to the countryside. He served as a guard in the village of San Jose de los Ramates for a time in 1986. He was concerned that the hunting down of Contras in the countryside was indiscriminate. He did not wish to be a member of search parties. With the help of an understanding superior officer, he was protected from active service as he was issued a medical certificate which stated he had a heart condition. The Board member did not consider this evidence credible, and his finding stands up to examination. He pointed out that it would be highly unlikely that a commander would jeopardize his own situation as once Mr. Carrasco returned to El Chipote prison, which he did, it would likely be discovered that he had no heart condition. Mr. Carrasco claims that after six months at that village, he deserted and was captured but only spent two weeks in jail before he returned to his duties at El Chipote prison and later formed part of a death squad.

[20] However, it does not follow that the situating of Mr. Carrasco in the mountains, hunting down Contras, gives rise to a crime against humanity. I see no clear and compelling information which would give reasonable grounds to believe he deliberately killed innocent peasants.

[21] As stated in *Mugesera*, above, the facts are one thing, but the determination that a crime against humanity has been committed is quite another, a matter of law.

[22] In *Gonzalez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1994] 3 F.C. 646, the Court of Appeal dealt with a refugee applicant who had been a

*l'Immigration*), [1996] A.C.F. n° 1209 (C.A.) (QL); *Harb c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CFPI 512 (la juge Tremblay-Lamer).

ii) L'assassinat de paysans

[19] M. Carrasco soutient qu'on l'a relégué à la campagne du fait qu'il s'était opposé aux traitements infligés aux prisonniers de la prison d'El Chipote. Il a ainsi été gardien au village de San Jose de los Ramates pendant quelque temps en 1986. Il n'appréciait pas qu'on poursuive les Contras sans faire aucune distinction. Il ne souhaitait donc pas faire partie d'équipes visant à les traquer. Bénéficiant de l'aide d'un officier supérieur compréhensif, il a pu échapper au service actif après qu'un certificat médical ait fait état de ses troubles cardiaques. Le commissaire n'a pas jugé cet élément de preuve crédible, et cette conclusion résiste à l'examen. Il a dit qu'il est très peu vraisemblable qu'un commandant se soit lui-même mis en danger, car, une fois M. Carrasco de retour à la prison d'El Chipote — et il y est bien retourné —, on aurait vraisemblablement découvert qu'il ne souffrait pas vraiment de troubles cardiaques. M. Carrasco soutient également qu'après avoir passé six mois au village il a déserté puis a été capturé. Il n'aurait alors été emprisonné que pendant deux semaines avant de retourner exercer ses fonctions à la prison d'El Chipote puis de devenir plus tard membre d'un escadron de la mort.

[20] Toutefois, le fait que M. Carrasco ait pourchassé les Contras dans les montagnes ne permet pas de dire qu'il a commis un crime contre l'humanité. On ne m'a soumis aucune information claire et probante qui permette d'avoir des motifs raisonnables de croire que M. Carrasco a délibérément assassiné d'innocents paysans.

[21] Tel que l'a dit la Cour suprême dans l'arrêt *Mugesera*, précité, les faits sont une chose, mais décider si un crime contre l'humanité a ou non été commis en est une autre; il s'agit alors d'une question de droit.

[22] Dans *Gonzalez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1994] 3 C.F. 646, la Cour d'appel était saisie du cas d'un demandeur d'asile

member of a Nicaraguan battalion which encountered Contras hiding in a peasant's house. In the ensuing gun battle, three women and six children were killed along with about 10 Contras. Apparently, Mr. Gonzalez had objected to firing on the women and children. The Court of Appeal held that this was an incident of war, not a war crime. In the circumstances, Mr. Gonzalez had committed neither a war crime nor a crime against humanity and so the Immigration and Refugee Board erred in applying exclusion clause 1F of the Convention. In concurring reasons, Mr. Justice Létourneau added [at page 661]:

However, I do not wish to be understood as saying that the killing of civilians by a private soldier while engaged in an action against an armed enemy can never amount to a crime against humanity or a war crime so as to never give rise to the application of the exclusion found in Article 1F(a) of the Convention. Each individual case will depend on its own particular facts and circumstances. It may be that in a given situation, while the death of innocent civilians occurred at the time of, or during, an action against an armed enemy, such deaths were not the unfortunate and inevitable casualties of war as contended, but rather resulted from intentional, deliberate and unjustifiable acts of killing and slaughtering.

### (iii) The Murder of the Kidnappers

[23] Notwithstanding the many run-ins Mr. Carrasco said he had with the authorities, and notwithstanding his prior desertion, he was assigned to be part of a death squad to deal with four just captured kidnappers of a Soviet military attaché. They were led out into a field handcuffed and blindfolded. There, they were murdered in cold blood. Mr. Carrasco said that he did not fire and protested. His superior officer said, however, to use Mr. Carrasco's own words:

So at that time, at that moment, I knew that I could not kill people like that because I've never done it before. So being very nervous I told the commander, I told the commander, Lenin Cerna, that I was going to go there but I wasn't going to take part in the execution. At that time Oscar Losa, the department chief, was also present so the commander shouted at me and said, how is it possible that a member of the party would be so weak in front of the enemy?

qui avait été membre d'un bataillon ayant affronté des Contras cachés dans la maison d'un paysan au Nicaragua. Des coups de feu ont été échangés, et trois femmes et six enfants ont été tués, de même qu'une dizaine de Contras. M. Gonzalez se serait opposé à ce qu'on tire sur des femmes et des enfants. La Cour d'appel a statué qu'il s'agissait là d'un incident de guerre, et non d'un crime de guerre. M. Gonzalez n'avait donc commis ni un crime de guerre ni un crime contre l'humanité, de sorte que la Commission avait commis une erreur en appliquant la disposition d'exclusion 1F de la Convention. Dans ses motifs concordants, le juge Létourneau a déclaré ce qui suit [à la page 661] :

Toutefois, je ne veux pas dire que le fait qu'un soldat tue des civils au cours d'une action contre un ennemi armé ne peut jamais équivaloir à un crime contre l'humanité ou à un crime de guerre, de sorte de ne jamais donner lieu à l'application de l'exclusion de la section Fa) de l'article premier de la Convention. Tout dépendra des faits et des circonstances propres à chaque espèce. Il se peut en effet que dans une situation donnée où il y a eu mort de civils innocents au moment ou à la faveur d'une action contre un ennemi armé, ces morts n'aient pas été la conséquence malheureuse et inéluctable de la guerre mais plutôt le résultat de massacres intentionnels, délibérés et injustifiables.

### iii) L'assassinat des ravisseurs

[23] Malgré les nombreux affrontements que M. Carrasco dit avoir eus avec les autorités, et même s'il a précédemment fait désertion, celui-ci aurait été désigné pour faire partie d'un escadron de la mort devant exécuter quatre ravisseurs tout juste capturés d'un attaché militaire soviétique. On avait conduit les ravisseurs dans un champ, menottés et les yeux bandés, et on les avait tués de sang froid. M. Carrasco dit ne pas avoir tiré sur les ravisseurs et avoir protesté. L'officier supérieur de M. Carrasco aurait toutefois dit ce qui suit à ce dernier, selon ses propres termes :

[TRADUCTION] Alors, à ce moment-là, j'ai su que je ne pouvais tuer des gens comme ça parce que je ne l'avais jamais fait avant. Très nerveux, j'ai donc dit au commandant, Lenin Cerna, je lui ai dit que j'allais là-bas, mais que je ne participerais pas à l'exécution. Oscar Losa, le chef de département, était également présent à ce moment-là, alors le commandant m'a crié après et m'a demandé comment était-il possible qu'un membre du parti puisse être aussi faible en face de l'ennemi.

[24] Mr. Carrasco did not fire and again was punished. He remained on the job and only left Nicaragua, however, more than a year later.

[25] The remarks of Mr. Justice MacGuigan in *Ramirez* are even more telling when it comes to cold-blooded murder.

#### CRIMES AGAINST HUMANITY AND MR. CARRASCO

[26] I have no doubt that the Board was correct in holding that Mr. Carrasco had committed crimes against humanity not only with respect to the murder of the kidnappers but also with respect to his participation in the abuse of other prisoners at El Chipote prison. As mentioned above, and relying on *Gonzalez*, there is insufficient evidence to give reasonable grounds to believe he participated in the murder of peasants in the mountains.

[27] The Board based itself on the summary of the jurisprudence set out by Mr. Justice Nadon in *Mohammad v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 115 F.T.R. 161 (F.C.T.D.). One of the issues is whether he protested against the crimes and either tried to stop their commission or attempted to withdraw from the organization. It was open to the Board not to be convinced that Mr. Carrasco ever experienced discipline problems. Even if he did, they were minor. He had ample opportunity to withdraw from the Sandinistas and leave Nicaragua. He chose not to do so.

[28] Mr. Carrasco argues that the kidnappers were garden-variety criminals out for personal gain. Although they were civilians, there is no evidence that the murder was committed as part of a widespread or systematic attack, or against a civilian population, as opposed to four specific individuals. While these events might give rise to serious criminality, another ground for inadmissibility under section 36 of the IRPA, that was not the basis

[24] M. Carrasco n'a pas tiré de coup de feu, et il a de nouveau été puni. Il n'a pas quitté son emploi; toutefois, il a seulement quitté le Nicaragua plus d'un an plus tard.

[25] Les remarques du juge MacGuigan dans *Ramirez* sont encore plus révélatrices lorsqu'on a affaire à un meurtre de sang-froid.

#### M. CARRASCO ET LES CRIMES CONTRE L'HUMANITÉ

[26] J'estime sans hésiter que la Commission avait raison de conclure que M. Carrasco avait commis des crimes contre l'humanité non seulement du fait de sa participation à l'assassinat des ravisseurs, mais aussi parce qu'il avait fait subir de mauvais traitements à d'autres prisonniers à la prison d'El Chipote. Comme je l'ai déjà mentionné et me fondant sur *Gonzalez*, j'estime qu'il existe trop peu d'éléments de preuve pour avoir des motifs raisonnables de croire que M. Carrasco a pris part à l'assassinat de paysans dans les montagnes.

[27] La Commission s'est fondée sur un résumé de la jurisprudence pertinente présenté par le juge Nadon dans la décision *Mohammad c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] A.C.F. n° 1457 (1<sup>re</sup> inst.) (QL). L'une des questions à examiner est celle de savoir si l'intéressé s'est opposé aux crimes et a tenté soit d'empêcher leur perpétration, soit de se retirer de l'organisation concernée. En l'espèce, la Commission pouvait à juste titre ne pas être convaincue que M. Carrasco ait fait, à quelque moment que ce soit, l'objet de mesures disciplinaires. Et même s'il y avait eu des mesures de cette nature, elles avaient été d'ordre mineur. M. Carrasco a amplement eu l'occasion de délaisser les Sandinistes et de quitter le Nicaragua. Il a choisi de ne pas le faire.

[28] M. Carrasco soutient que les ravisseurs étaient des criminels de petite envergure motivés par un gain personnel. Bien qu'il se soit agi de civils, rien ne démontre qu'on les a assassinés dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique, ou visant une population civile, plutôt que d'une action ne visant que quatre personnes bien précises. Et bien que les événements en cause puissent constituer de la grande criminalité, un autre motif d'inter-

of the report against Mr. Carrasco which led to the admissibility hearing.

[29] The evidence is clear and compelling that the kidnappers were treated as enemies of the state. Mr. Carrasco claims the President of Nicaragua personally attended El Chipote prison. As Mr. Justice MacGuigan said in *Ramirez*, it does not really matter whether the crime is a war crime or a crime against humanity. It was a crime committed during the course of what was either a civil war or civil insurrection. He simply employed the term “international crime.” In *Sivakumar*, above, Mr. Justice Linden referred to Article 6 of the *Charter of the International Military Tribunal [Annex of the Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis]*, London, 8 August 1945, 82 U.N.T.S. 279]. Historically, a crime against humanity was committed against one’s own nationals, which helped distinguish it from a war crime. In *Gonzalez*, above, Mr. Justice Mahoney made mention of the United Nations *Handbook on Procedure and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, reedited January 1992, which in turn referred to the London Agreement of 1945. A war crime included murder and ill-treatment of prisoners of war. Crimes against humanity included murder or other inhumane acts committed against any civilian population. Article 8 provided that superior orders would not free a person from responsibility but could be considered in mitigation of punishment.

[30] Regardless how the matter is considered, Mr. Carrasco was rightly ordered deported. The order states: “[t]he Immigration Division determines that you are a person described in 35(1)(a) of the Act.” Both crimes against humanity and war crimes are covered.

[31] By the same token, the prisoners in El Chipote prison were either Contras or ordinary political dissidents.

diction de territoire en vertu de l’article 36 de la LIPR, ce n’est pas ce qui a fondé le rapport défavorable à M. Carrasco qui a donné lieu à l’enquête.

[29] La preuve montre de manière manifeste et péremptoire qu’on a traité les ravisseurs comme des ennemis de l’État. M. Carrasco prétend que le président du Nicaragua s’est rendu en personne à la prison d’El Chipote à cette occasion. Comme le juge MacGuigan l’a déclaré dans *Ramirez*, il importait peu de savoir si le crime en cause était un crime de guerre ou un crime contre l’humanité. Il s’agissait d’un crime commis au cours de ce qui était soit une guerre, soit une insurrection civile. Il a donc résolu d’employer simplement l’expression « crime international ». Dans *Sivakumar*, précité, le juge Linden a pour sa part fait référence à l’article 6 du *Statut du Tribunal militaire international [annexe de l’Accord concernant la poursuite et le châtement des grands criminels de guerre des Puissances européennes de l’Axe]*, Londres, 8 août 1945, 82 R.T.N.U. 279]. Il y a longtemps, un crime contre l’humanité était commis à l’encontre de ses propres concitoyens, ce qui aidait à le distinguer d’un crime de guerre. Dans l’arrêt *Gonzalez*, précité, le juge Mahoney a renvoyé au *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, réédition janvier 1992 des Nations Unies, lequel renvoie lui-même à l’Accord de Londres de 1945. Les crimes de guerre comprenaient l’assassinat et les mauvais traitements infligés aux prisonniers de guerre. Les crimes contre l’humanité comprenaient l’assassinat et tout autre acte inhumain commis contre toutes populations civiles. L’article 8 prévoyait que le fait d’agir conformément aux instructions d’un supérieur hiérarchique ne dégageait pas l’intéressé de ses responsabilités, mais pouvait être considéré comme motif de diminution de la peine.

[30] Quel que soit l’angle d’où l’on envisage la question, c’est à juste titre que la Commission a ordonné l’expulsion de M. Carrasco. Il est ainsi déclaré dans l’ordonnance : « [I]a Section de l’immigration juge que vous êtes une personne visée par l’alinéa 35(1)a de la Loi ». Tant les crimes contre l’humanité que les crimes de guerre se trouvent ainsi visés.

[31] Pareillement, les prisonniers de la prison d’El Chipote étaient soit des Contras, soit de simples dissidents

It matters not whether Mr. Carrasco's involvement could be characterized as ill-treatment of prisoners of war or inhumane acts committed against a civilian population. As Madam Justice Tremblay-Lamer noted in *Harb*, above, even if the prisoners had been soldiers, they were not involved in hostilities at the time of their ill-treatment in prison. She concluded that they could be considered as civilians, basing herself on the decision rendered by the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) in *Prosecutor v. Blaskic*, Case No. IT-95-14-T, judgment dated March 3, 2000 (ICTR Trial Chamber).

[32] The Act requires the Court to take account of international law, and the Supreme Court referred to a great number of international cases in *Mugesera*, above. More recently, the importance of international law was re-emphasized in *R. v. Hape*, [2007] 2 S.C.R. 292.

[33] The tests set out in *Mugesera* have been met.

#### DEFENCES AND MITIGATION

[34] The defences of superior orders and duress do not apply. Section 14 of the *Crimes Against Humanity and War Crimes Act* repeats the long standing rule in international law that the defence of superior orders has no application if the order was manifestly unlawful. Cold-blooded murder is always manifestly unlawful. Over time Mr. Carrasco also had to come to learn that the treatment of inmates at El Chipote prison was manifestly unlawful.

[35] Duress would only apply if Mr. Carrasco had reason to apprehend that he was in imminent physical peril, at least equivalent to the harm he was ordered to inflict (*Ramirez*, above). He testified that he had heard it said that a soldier who had disobeyed orders had been killed. More to the point is the fact that his own treatment

politiques. Il importe peu de savoir si le rôle joué par M. Carrasco pourrait être qualifié de mauvais traitements à l'endroit de prisonniers de guerre ou d'actes inhumains commis contre une population civile. Comme la juge Tremblay-Lamer l'a fait remarquer dans la décision *Harb*, précitée, même si les prisonniers avaient été des soldats, ils ne prenaient pas part à des hostilités au moment où ils faisaient l'objet de mauvais traitements en prison. Elle a conclu qu'on pouvait donc considérer ces prisonniers comme des civils, en se fondant sur la décision *Procureur c. Blaskic*, Affaire n° IT-95-14-T (TPIY, Chambre de première instance), 3 mars 2000, rendue par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY).

[32] La Loi exige de la Cour qu'elle tienne compte du droit international, et la Cour suprême a renvoyé à bon nombre de décisions internationales dans l'arrêt *Mugesera*, précité. Tout récemment, la Cour suprême a de nouveau insisté sur l'importance du droit international dans *R. c. Hape*, [2007] 2 R.C.S. 292.

[33] On répond en l'espèce aux critères énoncés dans l'arrêt *Mugesera*.

#### MOYENS DE DÉFENSE ET FACTEURS ATTÉNUANTS

[34] La présente affaire ne peut donner ouverture au moyen de défense fondé sur les ordres d'un supérieur ni à celui de la contrainte. On réitère à l'article 14 de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre* la règle bien ancrée du droit international voulant qu'on ne puisse faire valoir l'ordre d'un supérieur comme moyen de défense si l'ordre était manifestement illégal. Or, le meurtre de sang-froid est toujours manifestement illégal. Et au fil du temps, M. Carrasco a bien dû comprendre que le traitement infligé aux détenus de la prison d'El Chipote était manifestement illégal.

[35] Pour ce qui est de la contrainte, M. Carrasco ne pourrait faire valoir ce moyen de défense que s'il avait eu une raison de craindre un péril corporel imminent, les torts qu'on avait ordonné à M. Carrasco de causer ne devant pas excéder ceux qu'il aurait ainsi lui-même subis (*Ramirez*, précitée). M. Carrasco a soutenu dans sa



in the past for disobeying orders was mild. He was not in physical danger and he knew it.

## AMNESTY

[36] The Board noted Mr. Carrasco's argument that the Managua Accord led to a general amnesty in favour of Sandinistas and Contras alike. This amnesty is claimed to serve as a complete discharge or exoneration, and as a defence to all inadmissibility allegations. The Board obviously considered the submissions were without merit but never analysed them. The more important the issue, the more important it is to give reasons. If one is to be branded as one who has committed a crime against humanity, and one submits what may be a defence, then that defence should be considered and reasons given why it was rejected.

[37] As Mr. Justice Pelletier, speaking for the Federal Court of Appeal said in *North v. West Region Child and Family Services Inc.* (2007), 362 N.R. 83 [at paragraphs 3-4]:

The obligation to give reasons is a requirement of procedural fairness. The basis of the obligation was set out by the Supreme Court in *R. v. Sheppard*, 2002 SCC 26, [2002] 1 S.C.R. 869, a decision which, though made in the criminal context, is equally applicable to the administrative law context. In this case, the obligation to give reasons is found in the statute.

If the decision-maker does not provide reasons which set out his findings and the basis upon which they are made, there is no substrate for the application of the standard of review.

[38] However, if despite the lack of this procedural fairness there could only be one result then the matter need not be sent back for redetermination, *per* Mr. Justice Linden, at page 449 (*Sivakumar*, above);

déposition avoir entendu dire qu'un soldat ayant désobéi aux ordres avait été exécuté. Fait davantage pertinent, toutefois, M. Carrasco n'avait lui-même pas subi un traitement bien sévère lorsqu'il avait désobéi aux ordres. M. Carrasco ne courait aucun danger et il en était bien conscient.

## AMNISTIE

[36] La Commission a relevé l'argument de M. Carrasco lié au fait que l'Accord de Managua avait conduit à une amnistie générale visant tout autant les Sandinistes que les Contras. Cette amnistie entraînerait un dégageement total de responsabilité, et constituerait un moyen de défense à opposer à toute allégation d'interdiction de territoire. La Commission a manifestement estimé ces prétentions sans fondement, sans jamais les analyser toutefois. Plus la question en jeu est d'importance, plus importante est la nécessité d'énoncer des motifs. Si l'on stigmatise un individu en le qualifiant d'auteur d'un crime contre l'humanité, puis qu'il soumet un moyen de défense, on doit alors prendre en compte ce moyen et énoncer des motifs si on le rejette.

[37] Comme l'a déclaré le juge Pelletier, s'exprimant au nom de la Cour d'appel fédérale dans *North c. West Region Child and Family Services Inc.*, 2007 CAF 96 [aux paragraphes 3 et 4] :

L'obligation de motiver une décision est une exigence de l'équité procédurale. Le fondement de cette obligation a été énoncé par la Cour suprême dans l'arrêt *R. c. Sheppard*, 2002 CSC 26, [2002] 1 R.C.S. 869, un arrêt qui, bien que rendu dans le contexte criminel, s'applique également dans le contexte du droit administratif. En l'espèce, l'obligation de motiver une décision se retrouve dans la loi.

Si le décideur ne fournit pas les motifs qui ont servi à établir ses conclusions ainsi que leur fondement, il n'y aura pas substrat à l'application de la norme de contrôle.

[38] Si toutefois, malgré un manquement à l'équité procédurale de ce genre, on n'aurait pu parvenir à une conclusion différente, alors l'affaire n'a pas à être renvoyée pour nouvelle instruction, comme l'a déclaré le juge Linden dans l'arrêt *Sivakumar* (précité, à la page 449) :



In some cases, the inadequacy of the Refugee Division's findings would require the case to be sent back to the Refugee Division for a new determination. However, as MacGuigan J.A. held in *Ramirez, supra*, this Court may uphold the decision of the Refugee Division, despite the errors committed by the panel, if "on the basis of the correct approach, no properly instructed tribunal could have come to a different conclusion" (pages 323-324). In my opinion, under the standard articulated in *Ramirez, supra*, it is not necessary to send this matter back to the Refugee Division for a new determination for no properly instructed tribunal could come to any other conclusion than that there were serious reasons for considering that the appellant had committed crimes against humanity.

See also *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, [1994] 1 S.C.R. 202.

[39] The legal issue is whether an amnesty could have benefited Mr. Carrasco at the admissibility hearing. The Minister argues that the record does not contain sufficient detail of the amnesty. That may, or may not, be so, but the Board did not make a ruling on that point.

[40] Two interesting articles were cited to me: Joseph Rikhof "The Treatment of the Exclusion Clauses in Canadian Refugee Law" (1994), 24 Imm. L.R. (2d) 31 and Yasmin Naqvi "Amnesty for War Crime: Defining the Limits of International Recognition", [2003] 85 *Int'l Rev. Red Cross* 583. They make the assertion that amnesties do not presently have international effect. However, within the Canadian context, they really address the issue whether a person could or should be charged with a crime against humanity, notwithstanding a general pardon or amnesty. More on point are the United Nations Refugee Agency (UNHCR) *Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees* [HCR/GIP/03/05, 4 September 2003]. Paragraph 23 thereof provides:

Where **expiation** of the crime is considered to have taken place, application of the exclusion clauses may no longer be justified. This may be the case where the individual has served a penal sentence for the crime in question, or perhaps where a significant period of time has elapsed since commission of the

Dans certains cas, l'insuffisance des conclusions tirées par la section du statut est elle que l'affaire doit lui être renvoyée pour nouvelle instruction. Cependant, comme le juge MacGuigan l'a fait remarquer dans *Ramirez, supra*, cette Cour peut confirmer la décision de la section du statut, malgré les erreurs commises par le tribunal, si « aucun tribunal correctement instruit, utilisant la méthode d'interprétation appropriée, n'aurait pu parvenir à une conclusion différente » (pages 323 et 324). Je conclus, à la lumière de la norme énoncée dans cet arrêt, qu'il n'est pas nécessaire de renvoyer l'affaire à la section du statut pour nouvelle instruction, par ce motif qu'aucun tribunal correctement instruit ne pourrait manquer de conclure qu'il y avait des raisons sérieuses de penser que l'appelant avait commis des crimes contre l'humanité.

Se reporter également à *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202.

[39] La question juridique qui se pose est de savoir si M. Carrasco aurait pu tirer avantage de l'existence d'une amnistie à l'enquête. Le ministre soutient à cet égard que le dossier fournit trop peu de détails sur la question de l'amnistie. Que cela soit exact ou non, toutefois, la Commission n'a pas rendu de décision sur ce point.

[40] On m'a cité deux articles intéressants sur le sujet : Rikhof, Joseph « The Treatment of the Exclusion Clauses in Canadian Refugee Law » (1994), 24 Imm. L.R. (2d) 31 et Naqvi, Yasmin « Amnistie des crimes de guerre : définir les limites de la reconnaissance internationale », [2003] 85 *R.I.C.R.* 583. Les auteurs de ces articles soutiennent que les amnisties n'ont actuellement pas de portée internationale. Ils se penchent toutefois sur la question de savoir si, en contexte canadien, on peut et on doit inculper une personne de crime contre l'humanité même si une grâce ou une amnistie générale a été accordée. Tout particulièrement pertinents en l'espèce sont les *Principes directeurs sur la protection internationale : Application des clauses d'exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés* [HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003] de l'Agence des Nations Unies pour les Réfugiés (HCNUR). Le paragraphe 23 en prévoit ce qui suit :

Lorsque l'on considère que le crime a été **expié**, l'application des clauses d'exclusion ne semble plus être justifiée. Cela peut être le cas lorsque la personne a purgé une peine pour le crime en question ou éventuellement lorsqu'une période importante de temps s'est écoulée depuis que l'infraction a été commise.

offence. Relevant factors would include the seriousness of the offence, the passage of time, and any expression of regret shown by the individual concerned. In considering the effect of any pardon or amnesty, consideration should be given to whether it reflects the democratic will of the relevant country and whether the individual has been held accountable in any other way. Some crimes are, however, so grave and heinous that the application of Article 1F is still considered justified despite the existence of a pardon or amnesty.

[41] Section 36 of the IRPA specifically provides that inadmissibility on the grounds of serious criminality may not be based on a conviction in respect of which a pardon has been granted or if there has been a final acquittal. Furthermore, rehabilitation is taken into account. Although section 35 which deals with war crimes and crimes against humanity is silent on these matters, given the international context of the case, the United Nations Guidelines cannot simply be ignored.

[42] The *Crimes Against Humanity and War Crimes Act*, but again I emphasize in the criminal charge context rather than in the immigration and refugee context, sets out at section 12 that if the person has been tried and dealt with outside Canada in such a manner that if he or she had been tried and dealt with in Canada a plea of *autrefois acquit*, *autrefois convict* or pardon would be available, the person is deemed to have been so tried and dealt with in Canada.

[43] Mr. Carrasco has not been dealt with on the criminal level in Nicaragua, Canada or elsewhere.

[44] In any event, I hold, taking into account the UNHCR Handbook, that Mr. Carrasco's participation in a death squad and in the treatment of prisoners above described was so grave and heinous that as a matter of law the full application of section 35 of the IRPA cannot be mitigated.

[45] It follows, as *per Sivakumar*, above, that it is not necessary to send this matter back for a new determination, as there was only one legal conclusion open to the Board.

Les facteurs pertinents à prendre en compte sont la gravité de l'infraction, la période de temps écoulée et toute manifestation de regret exprimée par la personne concernée. En examinant l'effet d'une grâce ou d'une amnistie, il faut prendre en considération la question de savoir si cela reflète ou non la volonté démocratique du pays concerné et si la personne a été tenue pour responsable par d'autres moyens. Certains crimes sont cependant tellement graves et odieux que l'application de l'article 1F reste justifiée même en cas de grâce ou d'amnistie.

[41] L'article 36 de la LIPR prévoit expressément qu'une déclaration de culpabilité pour grande criminalité n'emporte pas interdiction de territoire en cas de réhabilitation, ou encore de verdict d'acquiescement rendu en dernier ressort. En outre, la réadaptation de l'intéressé doit être prise en compte. Bien que l'article 35 traitant des crimes de guerre ainsi que des crimes contre l'humanité soit muet sur ces questions, on ne peut faire tout simplement abstraction des Principes directeurs des Nations Unies étant donné le contexte international de la présente affaire.

[42] L'article 12 de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre* prévoit — en contexte pénal plutôt que d'immigration et de statut des réfugiés, dois-je à nouveau souligner — que, lorsqu'une personne a subi un procès et a été traitée à l'étranger à l'égard d'une infraction de manière que, si elle avait subi son procès ou avait été traitée au Canada, elle pourrait invoquer les moyens de défense *d'autrefois acquit*, *autrefois convict* ou de pardon, elle est réputée avoir subi son procès et avoir été traitée au Canada.

[43] Le cas de M. Carrasco n'a pas été traité au pénal, que ce soit au Nicaragua, au Canada ou ailleurs.

[44] Je conclus en tout état de cause, en tenant compte des Principes directeurs du HCNUR, que l'engagement de M. Carrasco au sein d'un escadron de la mort et sa participation aux traitements infligés à des prisonniers comme il est décrit ci-dessus avaient un caractère si grave et si odieux que, du point de vue du droit, il n'y a pas lieu d'atténuer le plein effet de l'article 35 de la LIPR.

[45] Il s'ensuit, en conformité avec l'arrêt *Sivakumar*, précité, qu'il n'est pas nécessaire de renvoyer la présente affaire pour que soit rendue une nouvelle décision, car une seule conclusion s'offre en droit à la Commission.

[46] Mr. Carrasco submits that the Board fell into error in referring to the Rome Statute. In my opinion, it is not necessary to consider that submission as the Statute says nothing new as far as Mr. Carrasco's activities are concerned, as *per Gonzalez*, above.

#### ABUSE OF PROCESS

[47] In this case, unlike many of the others cited, it was never found that Mr. Carrasco would be at risk if returned to Nicaragua. He was excluded by the Board in 1992 on the basis of Article 1F [of the Convention]. However, his accompanying wife and minor son were found not to be at risk. Reasons were never given, so we are left to speculate whether the Board had in mind that the Sandinistas had been voted out of power, or the general amnesty, or both. Then as a humanitarian gesture the Minister allowed the family to return to Canada on a series of temporary residence permits, subject to establishing admissibility.

[48] When questioned as to why the report to the Minister did not include serious criminality as a ground of inadmissibility, the reply was that if Mr. Carrasco ultimately succeeds on the crimes against humanity issue it would then be open to the Minister to attempt to render him inadmissible on the grounds of serious criminality. The decision of *Al Yamani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCA 482, was cited as authority. Mr. Justice Rothstein, speaking for the Court, said [at paragraph 42, No. 1]:

In the circumstances of this case, even though the Minister has unsuccessfully engaged a permanent resident in inadmissibility proceedings for more than eight years, it is not an abuse of process for the Minister to commence a new proceeding against the permanent resident on a different ground, even though that ground has been available to the Minister since February 1, 1993.

[46] M. Carrasco soutient par ailleurs que la Commission a commis une erreur en renvoyant au Statut de Rome. Selon l'arrêt *Gonzalez*, précité, il n'est toutefois pas nécessaire à mon avis de prendre en considération cette prétention, comme le Statut ne prévoit rien de nouveau à l'égard des activités imputables à M. Carrasco.

#### ABUS DE PROCÉDURE

[47] Dans la présente affaire, contrairement à nombre d'autres citées, on n'a jamais conclu que M. Carrasco courrait un risque s'il devait retourner au Nicaragua. La Commission l'a exclu en 1992 sur le fondement de la section F de l'article premier [de la Convention]. Elle a toutefois conclu que l'épouse et le fils mineur accompagnant M. Carrasco ne courrait pour leur part aucun risque. Aucun motif quelconque n'a été énoncé, de sorte qu'on ne peut que conjecturer sur ce qui a pu fonder cette conclusion de la Commission, que ce soit la perte du pouvoir des Sandinistes aux élections, l'amnistie complète ou encore ces deux éléments à la fois. À titre de geste humanitaire, le ministre a par la suite permis à la famille de M. Carrasco de revenir au Canada en lui délivrant des permis de séjour temporaire, sous réserve d'admissibilité.

[48] Lorsqu'on a demandé pourquoi le rapport au ministre ne mentionnait pas la grande criminalité comme motif d'interdiction de territoire, la réponse donnée a été que, si M. Carrasco devait en fin de compte obtenir gain de cause quant à la question des crimes contre l'humanité, il serait toujours loisible au ministre de tenter de le faire reconnaître interdit de territoire pour grande criminalité. On a cité *Al Yamani c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CAF 482, comme arrêt faisant autorité en la matière. S'exprimant au nom de la Cour, le juge Rothstein y a déclaré ce qui suit [au paragraphe 42, n° 1] :

Eu égard aux circonstances de la présente espèce, même si le ministre cherche en vain depuis plus de huit ans à faire déclarer non admissible un résident permanent dans le cadre d'une procédure de non-admissibilité, il n'y a pas abus de procédure de la part du ministre du fait qu'il a engagé de nouvelles procédures contre le résident permanent pour un motif différent, et ce, bien que le ministre puisse se prévaloir de ce motif depuis le 1<sup>er</sup> février 1993.

[49] It is certainly desirable that all matters of inclusion and exclusion be dealt with at once. In granting judicial review in *Rai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2001), 16 Imm. L.R. (3d) 167 (F.C.T.D.), Mr. Justice Nadon stated, at paragraph 21:

It would be preferable for the new panel, as it would have been preferable for the panel that rendered the impugned decision, to consider both exclusion and inclusion so as to avoid unnecessary delays.

In *Gonzalez*, above, Mr. Justice Mahoney said there was a practical reason for all elements of the claim to be dealt with. “Taxpayers might appreciate the economies of that approach” [at page 657].

[50] Although not necessary for the purposes of this decision, I am compelled to say that the idea of the Minister saving another argument for another day is disturbing. The decision of the Federal Court of Appeal in *Abbott Laboratories v. Canada (Minister of Health)* (2007), 282 D.L.R. (4th) 145, may stand for the broad proposition that one has to put one’s best foot forward and not save arguments for a possible second go-around. (See also *Morel v. Canada*, [2009] 1 F.C.R. 629 (F.C.A.).)

[51] For instance had the facts been somewhat different, there might still have been reasonable grounds to believe that Mr. Carrasco participated in the murder of the four kidnappers but that the murder was not part of a wide-spread or systematic attack, or was not directed against a civilian population or an identifiable group. It would be a waste of resources both at the Board level and at this Court to start the whole matter over on what is an included offence, as murder is certainly a serious crime, even if other requirements of a crime against humanity, or a war crime, were not met.

[52] It might also be abusive if in an admissibility hearing it had been found that Mr. Carrasco had not participated in the mistreatment of prisoners or the murder of the four kidnappers. Is it right that the Minister could

[49] Il est assurément souhaitable que toutes les questions d’inclusion et d’exclusion soient tranchées en même temps. Lorsqu’il a accueilli la demande de contrôle judiciaire dans l’affaire *Rai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2001 CFPI 784, le juge Nadon a déclaré ce qui suit, au paragraphe 21 :

Il serait préférable que le nouveau tribunal tranche à la fois la question de l’exclusion et celle de l’inclusion, comme il aurait été préférable que le tribunal qui a rendu la décision contestée les tranche, pour éviter tout retard inutile.

Dans l’arrêt *Gonzalez*, précité, en outre, le juge Mahoney a déclaré qu’il y avait une raison pratique justifiant que la Commission traite dans sa décision de tous les éléments d’une revendication. « Les contribuables apprécieraient peut-être l’économie ainsi réalisée », a-t-il précisé [aux pages 657 et 658].

[50] Sans que cela soit nécessaire aux fins de la présente décision, je me sens contraint d’exprimer mon inquiétude en voyant le ministre se réserver la possibilité d’invoquer plus tard un autre argument. En effet, il ressort comme principe général de l’arrêt *Abbott Laboratories c. Canada (Ministre de la Santé)*, 2007 CAF 140, qu’une partie doit tout mettre en œuvre pour faire valoir dès la première occasion l’ensemble de ses arguments, plutôt que de se réserver des arguments pour une instance subséquente. (Se reporter également à *Morel c. Canada*, [2009] 1 R.C.F. 629 (C.A.F.).)

[51] Si, par exemple, les faits avaient été quelque peu différents, il aurait néanmoins toujours pu y avoir des motifs raisonnables de croire que M. Carrasco avait participé à l’assassinat des quatre ravisseurs, sans que cela toutefois ne s’inscrive dans le cadre d’une attaque généralisée ou systématique, ou visant une population civile ou un groupe identifiable. Ce serait alors un gaspillage des ressources tant de la Commission que de la Cour que de reprendre toute l’affaire en raison d’une infraction moindre, puisque le meurtre est assurément un crime grave, même si d’autres éléments requis d’un crime contre l’humanité, ou d’un crime de guerre, ne sont pas présents.

[52] Il aurait également pu y avoir abus si, à une enquête, on avait conclu que M. Carrasco n’avait pas participé aux mauvais traitements infligés à des prisonniers ou à l’assassinat des quatre ravisseurs. Convierait-il alors que le

gather up better evidence at a fresh hearing based on serious criminality?

ministre puisse réunir de meilleurs éléments de preuve lors d'une nouvelle audience portant sur la question de la grande criminalité?

#### CERTIFIED QUESTIONS

[53] Paragraph 74(d) of the IRPA provides that a judgment in judicial review is final with no appeal to the Federal Court of Appeal unless “the judge certifies that a serious question of general importance is involved and states the question.” It was agreed during the hearing that a draft of the reasons would be provided to counsel before the issuance of a judgment so as to give them an opportunity to suggest appropriate questions. Consequently, a draft of the above paragraphs was duly circulated.

[54] The question must be one which has not been already decided by an appellate court and one, depending on the answer, which could be determinative of the appeal. However, once the matter is in appeal, the Court of Appeal is not confined to answering the stated question or questions. All issues arising from the appeal may be considered (*Zazai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2004), 36 Imm. L.R. (3d) 167 (F.C.A.)).

[55] Counsel for Mr. Carrasco proposed four questions, which I have reworded somewhat:

a. Are all prisoners necessarily “civilians” for the purpose of defining a crime against humanity as *per Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 2 S.C.R. 100?

b. May the execution of criminals constitute a crime against humanity as being part of a widespread and systemic attack on civilians?

c. Were the acts committed by the Sandinistas against the Contras in military or civil war activities part of a “widespread and systemic attack on civilians”?

d. Is it an error in law to rely on the Rome Statute in consideration of whether the mistreatment of prisoners

#### QUESTIONS CERTIFIÉES

[53] L’alinéa 74d) de la LIPR prévoit que le jugement consécutif au contrôle judiciaire n’est susceptible d’appel en Cour d’appel fédérale que si « le juge certifie que l’affaire soulève une question grave de portée générale et énonce celle-ci ». Or, il a été convenu à l’audience qu’une ébauche des motifs serait communiquée aux avocats avant le prononcé du jugement, afin que les parties aient l’occasion de proposer des questions à certifier. Une ébauche des paragraphes qui précèdent a par conséquent été dûment communiquée aux parties.

[54] La question à certifier ne doit pas avoir déjà été tranchée par une cour d’appel, et la réponse à donner à cette question doit avoir un effet déterminant sur l’issue de l’appel. Une fois l’affaire portée en appel, toutefois, la Cour d’appel n’a pas à s’en tenir à la seule ou aux seules questions énoncées. Elle peut examiner tous les points soulevés dans l’appel (*Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2004 CAF 89).

[55] L’avocat de M. Carrasco a proposé la certification de quatre questions, que j’ai quelque peu reformulées comme suit :

a. Les prisonniers sont-ils tous nécessairement des « civils » aux fins de la définition d’un crime contre l’humanité, selon *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 100?

b. L’exécution de criminels peut-elle constituer un crime contre l’humanité en tant qu’élément d’une attaque généralisée et systématique contre des civils?

c. Les actes commis par les Sandinistes contre les Contras dans le cadre d’activités militaires ou d’une guerre civile constituent-ils une « attaque généralisée et systématique contre des civils »?

d. Est-ce une erreur de droit que de se fonder sur le Statut de Rome pour établir si les mauvais traitements infligés

constitutes a crime against humanity (in relation to the applicant's service as a prison guard at El Chipote prison)?

[56] Counsel for the Minister submits that none of the proposed questions transcends the interests of the immediate parties, or contemplates issues of broad significance, or has not already been answered. More particularly, it was suggested that in *Sumaida v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 3 F.C. 66, the Federal Court of Appeal dealt with the first three questions. I do not share that reading of the *Sumaida* case. In speaking for the Court, Mr. Justice Létourneau noted that some of those targeted were civilians and could not be considered terrorists. The question as certified need not have been and was not answered. Furthermore, in *Gonzalez*, above, the Court of Appeal characterized encounters between the Sandinistas and Contras as incidents of war. Although there has been reference in the case law to the distinction between war crimes and crimes against humanity based on the characteristics of the targeted group, it may well be time to revisit that distinction, in the light of recent international developments.

[57] As to the fourth question, the Minister submits, at least in so far as it relates to Mr. Carrasco's situation, that the Rome Statute is simply a restatement of existing law. That is indeed my opinion. However, this is an important issue, and that opinion might not be shared.

[58] These questions are interrelated, and at the risk of being somewhat overcautious, I am prepared to certify all of them.

[59] Although the general amnesty in Nicaragua was the subject of considerable discussion in both written and oral submissions, no question was proposed by Mr. Carrasco in that regard. However, as other questions will be certified, given the distinction between sections 35 and 36 of the IRPA, and the UNHCR Handbook, I propose certifying the following question myself:

à des prisonniers constituent un crime contre l'humanité (au regard de la fonction de gardien exercée par le demandeur à la prison d'El Chipote)?

[56] L'avocat du ministre soutient qu'aucune des questions certifiées ne transcende les intérêts des parties, ni n'a une portée générale, ni n'a jamais été tranchée. L'avocat laisse entendre plus particulièrement que la Cour d'appel fédérale a déjà examiné les trois premières questions dans l'arrêt *Sumaida c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 3 C.F. 66. Je n'interprète toutefois pas cet arrêt en ce sens. S'exprimant au nom de la Cour, le juge Létourneau y a plutôt fait remarquer que certaines des personnes visées étaient des civils, et qu'on ne pouvait les considérer comme des terroristes. La question telle que certifiée n'avait pas à être tranchée et elle ne l'a pas été. En outre, dans l'arrêt *Gonzalez*, précité, la Cour d'appel a qualifié d'incidents de guerre les affrontements entre les Sandinistes et les Contras. Bien qu'on ait établi en jurisprudence une distinction entre les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité en fonction de caractéristiques du groupe visé, le temps pourrait bien être venu de réexaminer cette distinction, compte tenu des développements récents sur le plan international.

[57] Le ministre soutient, en ce qui touche la quatrième question, que le Statut de Rome, tout au moins en ce qui y concerne la situation de M. Carrasco, constitue une simple reformulation du droit existant. C'est également à mon avis. Il s'agit toutefois d'une question d'importance, et l'opinion du ministre pourrait très bien ne pas faire consensus.

[58] Les diverses questions sont liées les unes aux autres et, au risque de faire preuve d'un surcroît de prudence, je suis disposé à toutes les certifier.

[59] Bien que la question de l'amnistie générale au Nicaragua ait fait l'objet de nombreux débats, tant au moyen d'observations écrites qu'orales, M. Carrasco n'a proposé la certification d'aucune question sur le sujet. Toutefois, comme d'autres questions seront certifiées et compte tenu de la distinction entre les articles 35 et 36 de la LIPR, ainsi que les Principes directeurs du HCNUR, je propose de mon propre chef la certification de la question suivante :

Should a pardon or general amnesty be taken into account in considering whether a person is inadmissible on grounds of violating human or international rights within the meaning of section 35 of the *Immigration and Refugee Protection Act*?

Doit-on prendre en compte une grâce ou une amnistie générale en vue d'établir si une personne doit ou non être interdite de territoire pour atteinte aux droits humains ou internationaux au sens de l'article 35 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*?



A-112-07  
 A-113-07  
 A-114-07  
 2008 FCA 53

A-112-07  
 A-113-07  
 A-114-07  
 2008 CAF 53

**Her Majesty the Queen** (*Appellant*)

v.

**Allan Garber, Geoffrey Belchetz and Linda Leckie Morel** (*Respondents*)

*INDEXED AS: MOREL V. CANADA (F.C.A.)*

Federal Court of Appeal, Nadon, Sexton and Pelletier J.J.A.—Toronto, December 10, 2007; Ottawa, February 12, 2008.

*Judges and Courts — Consolidated appeals from T.C.C. decision not abuse of process for respondents to assert facts in tax appeal running contrary to criminal conviction involving third parties — Deductions from income arising from participation in limited partnerships disallowed following conviction of general partner, associate on fraud related charges — Principles, considerations elucidated in Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79 with respect to abuse of process doctrine applied — Application of doctrine involving balancing of interests — Respondents' right to be heard militating against invoking abuse of process — Not clear evidence respondents seeking to invoke placing administration of justice into disrepute — Per Nadon J.A.: Abuse of process doctrine not “in play” as respondents seeking to litigate issues for first time — No balancing exercise required.*

These were consolidated appeals from a decision of the Tax Court of Canada (T.C.C.) determining that it would not be an abuse of process for the respondents to assert facts in their tax appeal that would run contrary to a criminal conviction involving third parties.

The respondents each made certain deductions from their income arising from their participation in limited partnerships, which were registered by Overseas Credit Guarantee Corporation (OCGC). The President of OCGC (Bellfield) and an associate (Minchella) were subsequently convicted on fraud related charges. The deductions were disallowed on the basis

**Sa Majesté la Reine** (*appelante*)

c.

**Allan Garber, Geoffrey Belchetz et Linda Leckie Morel** (*intimés*)

*RÉPERTORIÉ : MOREL C. CANADA (C.A.F.)*

Cour d'appel fédérale, juges Nadon, Sexton et Pelletier, J.C.A.—Toronto, 10 décembre 2007; Ottawa, 12 février 2008.

*Juges et Tribunaux — Appels regroupés à l'encontre de la décision de la C.C.I. portant qu'il n'y aurait pas abus de procédure si les intimés alléguaient dans leur appel en matière d'impôt des faits qui pourraient contredire une déclaration de culpabilité prononcée contre des tiers — Les déductions de certains montants du revenu découlant de participations dans des sociétés en commandite ont été refusées après que le commandité et un associé ont été déclarés coupables d'accusations de fraude — Application des principes et des facteurs clarifiés dans l'arrêt Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79 quant à la doctrine de l'abus de procédure — L'application de la doctrine implique la mise en balance d'intérêts — Le droit des intimés d'être entendu constituait un facteur défavorable à l'utilisation de la doctrine — Il n'était pas certain que la preuve que les intimés cherchaient à présenter déconsidérerait l'administration de la justice — Le juge Nadon, J.C.A. : La doctrine de l'abus de procédure ne s'appliquait pas en l'espèce parce que les intimés cherchaient à débattre des questions pour la première fois — La mise en balance n'était donc pas nécessaire.*

Il s'agissait d'appels regroupés interjetés à l'encontre de la décision rendue par la Cour canadienne de l'impôt (la C.C.I.) portant qu'il n'y aurait pas abus de procédure si les intimés alléguaient dans leur appel en matière d'impôt des faits qui pourraient contredire une déclaration de culpabilité prononcée contre des tiers.

Chacun des intimés a déduit certains montants de son revenu découlant de sa participation dans des sociétés en commandite qu'Overseas Credit Guarantee Corporation (OCGC) a fait enregistrer. Le président d'OCGC (M. Bellfield) et un associé (M. Minchella) ont par la suite été déclarés coupables d'accusations de fraude. Les déductions ont été refusées parce qu'il ne

that they were not expenses incurred for the purposes of earning income from a business pursuant to paragraph 18(1)(a) of the *Income Tax Act*.

The respondents, who were not parties to the criminal proceedings, seek to argue in their tax appeals that Bellfield and Minchella were not guilty of fraud.

*Held*, the appeals should be dismissed.

*Per* Sexton J.A. (Pelletier J.A. concurring): In *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, Arbour J. elucidated the principles underlying the doctrine of abuse of process by relitigation. It is a flexible doctrine, the main focus of which is to preserve the integrity of the judicial system in order to avoid inconsistent results. Arbour J. also provided a number of considerations in deciding when it would not be an abuse of process to relitigate a matter. These principles and considerations were applied herein. The application of the abuse of process doctrine involves a balancing exercise between finality, fairness, efficiency, and the authority of judicial decisions. The respondents' right to be heard strongly militated against invoking that doctrine because they were not parties to the criminal proceeding. It was not demonstrated that the administration of justice would be placed into disrepute. It was possible that a reasonable observer would not have trouble reconciling a decision rendered in the respondents' favour with the criminal convictions of Bellfield and Minchella, as these criminal convictions were made by a jury, whose exact conclusions are impossible to discern, and the relationship between these convictions and the respondents was tangential. While there is some overlap between the two proceedings in the type of evidence presented, it is impossible to know whether the taxpayers' case will explicitly contradict the findings by the jury. Furthermore, the T.C.C. was not asked whether it would be an abuse of process for the respondents to say that Bellfield and Minchella were wrongfully convicted. Rather, it was faced with a question as to whether the respondents could allege evidence and/or argument contrary to the fundamental issues and/or material facts underlying the criminal convictions. The T.C.C. made no discernible error in concluding that they could.

It also made no error of law in concluding that the doctrine of abuse of process did not prevent the assertion of facts contrary to the findings of fact which were part of the reasons for sentence. Again it was necessary to balance the right to be heard and the authority and finality of judicial decisions. With respect to the latter, a reasonably educated person may have great difficulty reconciling the conclusions in the reasons for sentence

s'agissait pas de dépenses engagées en vue de tirer un revenu d'une entreprise conformément à l'alinéa 18(1)a) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Les intimés, qui n'avaient pas été parties aux poursuites criminelles, tentaient de soutenir dans le cadre de leurs appels en matière d'impôt que MM. Bellfield et Minchella n'étaient pas coupables de fraude.

*Arrêt* : les appels doivent être rejetés.

Le juge Sexton, J.C.A. (le juge Pelletier, J.C.A., souscrivant à ses motifs) : Dans l'arrêt *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, la juge Arbour a clarifié les principes sous-tendant la doctrine de l'abus de procédure par la remise en cause. Il s'agit d'une doctrine souple qui vise essentiellement à préserver l'intégrité du système judiciaire afin d'éviter les résultats contradictoires. De même, la juge Arbour a énuméré un certain nombre de facteurs à prendre en considération lorsqu'il faut décider si la remise en cause d'une affaire ne constituerait pas un abus de procédure. Ces principes et facteurs ont été appliqués en l'espèce. L'application de la doctrine de l'abus de procédure implique la recherche d'un équilibre entre l'irrévocabilité, l'équité, l'efficacité et l'autorité des décisions judiciaires. Le droit des intimés d'être entendu constituait un facteur fortement défavorable à l'utilisation de la doctrine parce qu'ils n'étaient pas parties à l'instance originale. On n'a pas démontré que l'administration de la justice serait déconsidérée. Il était possible qu'un observateur sensé n'ait aucun problème à concilier une décision favorable aux intimés et les déclarations de culpabilité de MM. Bellfield et Minchella, puisque ces déclarations de culpabilité ont été prononcées par un jury (et qu'il est impossible de savoir ce qu'il a exactement conclu) et le rapport entre ces déclarations de culpabilité et les intimés était indirect. Bien que les instances se chevauchent dans une certaine mesure pour ce qui est du type d'éléments de preuve présentés, il est impossible de savoir si la thèse des contribuables contredira explicitement les conclusions du jury. Qui plus est, la C.C.I. n'a pas été saisie de la question de savoir si les intimés commettraient un abus de procédure s'ils disaient que MM. Bellfield et Minchella ont été condamnés à tort. Elle devait plutôt déterminer si les intimés pouvaient présenter des éléments de preuve et des prétentions contredisant les questions fondamentales et les frais importants sur lesquels étaient fondées les déclarations de culpabilité. La C.C.I. n'a commis aucune erreur apparente lorsqu'elle a statué que les intimés pouvaient agir ainsi.

De même, elle n'a commis aucune erreur de droit lorsqu'elle a statué que la doctrine de l'abus de procédure n'empêchait pas une partie d'alléguer des faits qui contredisent les conclusions de fait figurant dans les motifs d'une peine. Une fois de plus, il fallait mettre en balance le droit d'être entendu ainsi que l'autorité et l'irrévocabilité des décisions judiciaires. Pour ce qui est de ces dernières, la personne raisonnablement instruite

with a successful appeal by the taxpayers, but it is not as serious to contradict a finding of fact in reasons for sentencing as it is to contradict a criminal conviction. Any possibility of the administration of justice being brought into disrepute was heavily outweighed by the right of the respondents to be heard.

It would be inappropriate to say that the abuse of process doctrine can never apply against a litigant who was not a party to the original proceeding because it is impossible to foresee all situations. The balancing test is sufficiently flexible to accommodate changing situations by keeping the focus of the analysis on the integrity or the judicial system.

*Per* Nadon J.A. (concurring): In the circumstances of this case, the doctrine of abuse of process was simply not “in play” because the respondents were seeking to litigate the issues giving rise to the appeals for the first time. Therefore no balancing exercise was required.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III, ss. 1(a), 2(e).  
*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 368(1), 380(1)(a).  
*Employment Standards Act*, R.S.O. 1990, c. E.14.  
*Evidence Act*, R.S.O. 1990, c. E.23, s. 22.1 (as enacted by S.O. 1995, c. 6, s. 6).  
*Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1, s. 18(1)(a).  
*Tax Court of Canada Rules (General Procedure)*, SOR/90-688, s. 58(1)(a) (as am. by SOR/2004-100, ss. 8, 9).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Hunter v. Chief Constable of the West Midlands Police*, [1982] A.C. 529 (H.L.); *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, [2003] 3 S.C.R. 77; (2002), 232 D.L.R. (4th) 385; [2003] CLLC 220-071; 17 C.R. (6th) 276; 120 L.A.C. (4th) 225; 311 N.R. 201; 179 O.A.C. 291; 2003 SCC 63; affg (2001), 55 O.R. (3d) 541; 205 D.L.R. (4th) 280; 37 Admin. L.R. (3d) 40; [2002] CLLC 220-014; 45 C.R. (5th) 354; 149 O.A.C. 213 (C.A.).

peut avoir beaucoup de difficulté à concilier les conclusions énoncées dans les motifs d’une peine et la décision d’accueillir l’appel des contribuables, mais ce n’est pas aussi grave de contredire une conclusion de fait figurant dans les motifs d’une peine que de contredire une déclaration de culpabilité. Le droit des intimés d’être entendu l’emportait largement sur la possibilité que l’administration de la justice soit déconsidérée.

Il ne convient pas de dire que la doctrine de l’abus de procédure ne peut jamais s’appliquer à l’encontre d’une personne qui n’était pas partie à l’instance originale parce qu’il est impossible de prévoir toutes les situations. Le critère fondé sur l’équilibre est suffisamment souple pour tenir compte des situations changeantes tout en mettant l’accent sur l’intégrité du système judiciaire.

Le juge Nadon, J.C.A. (motifs concourants) : La doctrine de l’abus de procédure ne s’appliquait tout simplement pas dans les circonstances de l’espèce parce que les intimés cherchaient à débattre des questions qui ont donné lieu aux appels pour la première fois. La mise en balance n’était donc pas nécessaire.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 368(1), 380(1)a).  
*Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III, art. 1a), 2e).  
*Loi de l’impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 18(1)a).  
*Loi sur la preuve*, L.R.O. 1990, ch. E.23, art. 22.1 (édité par L.O. 1995, ch. 6, art. 6).  
*Loi sur les normes d’emploi*, L.R.O. 1990, ch. E.14.  
*Règles de la Cour canadienne de l’impôt (procédure générale)*, DORS/90-688, art. 58(1)a) (mod. par DORS/2004-100, art. 8, 9).

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Hunter v. Chief Constable of the West Midlands Police*, [1982] A.C. 529 (H.L.); *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, [2003] 3 R.C.S. 77; 2003 CSC 63; confirmant (2001), 55 O.R. (3d) 541; 205 D.L.R. (4th) 280; 37 Admin. L.R. (3d) 40; [2002] CLLC 220-014; 45 C.R. (5th) 354; 149 O.A.C. 213 (C.A.).

## DISTINGUISHED:

*Polgrain Estate v. Toronto East General Hospital* (2007), 87 O.R. (3d) 55; 286 D.L.R. (4th) 265; 47 C.P.C. (6th) 186 (S.C.J.).

## CONSIDERED:

*R. v. Bjellebo*, [2000] O.J. No. 478 (S.C.J.) (QL); affd 2003 DTC 5659 (Ont. C.A.); applications for leave to appeal to S.C.C. refused [2003] S.C.C.A. No. 541 (QL) (*Bellfield*); [2004] S.C.C.A. No. 69 (QL) (*Minchella*); *Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.*, [2001] 2 S.C.R. 460; (2001), 201 D.L.R. (4th) 193; 34 Admin. L.R. (3d) 163; 10 C.C.E.L. (3d) 1; [2001] CLLC 210-033; 7 C.P.C. (5th) 199; 272 N.R. 1; 149 O.A.C. 1; 2001 SCC 44; revg (1998), 42 O.R. (3d) 235; 167 D.L.R. (4th) 385; 12 Admin. L.R. (3d) 1; 41 C.C.E.L. (2d) 19; 99 CLLC 210-016; 27 C.P.C. (4th) 91; 116 O.A.C. 225 (C.A.); *Hammill v. Canada*, [2004] 5 C.T.C. 2310; 2004 DTC 3271; 2004 TCC 595; affd by (2005), 257 D.L.R. (4th) 1; [2005] 4 C.T.C. 29; 2005 DTC 5397; 338 N.R. 162; 2005 FCA 252; application for leave to appeal to S.C.C. refused, [2005] S.C.C.A. No. 451 (QL); *The Queen v. Bjellebo*, 2003 DTC 5659 (Ont. C.A.); *Ontario v. O.P.S.E.U.*, [2003] 3 S.C.R. 149; (2003), 232 D.L.R. (4th) 443; [2003] CLLC 220-072; 120 L.A.C. (4th) 284; 179 O.A.C. 201; 2003 SCC 64; *Johnson v. Gore Wood & Co*, [2001] 2 WLR 72 (H.L.); *McIlkenny v. Chief Constable of the West Midlands*, [1980] 1 Q.B. 283 (C.A.); *Apotex Inc. v. Laboratoires Servier* (2007), 286 D.L.R. (4th) 1; 61 C.P.R. (4th) 408; 370 N.R. 200; 2007 FCA 350.

## REFERRED TO:

*Elders Grain Co. v. Ralph Misener (The)*, [2005] 3 F.C.R. 367; (2005), 334 N.R. 1; 2005 FCA 139; *R. v. Alexander Street Lofts Development Corp.* (2007), 86 O.R. (3d) 710; [2007] G.S.T.C. 52; 2007 G.T.C. 1498; 224 O.A.C. 41; 2007 ONCA 309; *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307; (2000), 190 D.L.R. (4th) 513; 10 W.W.R. 567; 81 B.C.L.R. (3d) 1; 23 Admin. L.R. (3d) 165; 141 B.C.A.C. 161; 3 C.C.E.L. (3d) 165; [2000] CLLC 230-040; 77 C.R. (2d) 189; 260 N.R. 1; 2000 SCC 44; *R. v. Conway*, [1989] 1 S.C.R. 1659; (1989), 49 C.C.C. (3d) 289; 70 C.R. (3d) 209; 40 C.R.R. 1; 96 N.R. 241; 34 O.A.C. 165.

APPEALS from the decision of the Tax Court of Canada ([2007] 3 C.T.C. 2197; 2007 DTC 460; 2007 TCC 109) that it would not be an abuse of process for the respondents to assert facts in their tax appeal that would run contrary to a criminal conviction involving third parties. Appeals dismissed.

## DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

*Polgrain Estate v. Toronto East General Hospital* (2007), 87 O.R. (3d) 55; 286 D.L.R. (4th) 265; 47 C.P.C. (6th) 186 (C.S.J.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*R. v. Bjellebo*, [2000] O.J. n° 478 (C.S.J.) (QL); conf. par 2003 DTC 5659 (C.A. Ont.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2003] C.S.C.R. n° 541 (QL) (*Bellfield*); [2004] C.S.C.R. n° 69 (QL) (*Minchella*); *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, [2001] 2 R.C.S. 460; 2001 CSC 44; infirmant (1998), 42 O.R. (3d) 235; 167 D.L.R. (4th) 385; 12 Admin. L.R. (3d) 1; 41 C.C.E.L. (2d) 19; 99 CLLC 210-016; 27 C.P.C. (4th) 91; 116 O.A.C. 225 (C.A.); *Hammill c. Canada*, 2004 CCI 595; conf. par 2005 CAF 252; autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée [2005] C.S.C.R. n° 451; *The Queen v. Bjellebo*, 2003 DTC 5659 (C.A. Ont.); *Ontario c. S.E.E.F.P.O.*, [2003] 3 R.C.S. 149; 2003 CSC 64; *Johnson v. Gore Wood & Co*, [2001] 2 WLR 72 (H.L.); *McIlkenny v. Chief Constable of the West Midlands*, [1980] 1 Q.B. 283 (C.A.); *Apotex Inc. c. Laboratoires Servier*, 2007 CAF 350.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Elders Grain Co. c. Ralph Misener (Le)*, [2005] 3 R.C.F. 367; 2005 CAF 139; *R. v. Alexander Street Lofts Development Corp.* (2007), 86 O.R. (3d) 710; [2007] G.S.T.C. 52; 2007 G.T.C. 1498; 224 O.A.C. 41; 2007 ONCA 309; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307; 2000 CSC 44; *R. c. Conway*, [1989] 1 R.C.S. 1659.

APPELS interjetés à l'encontre de la décision de la Cour canadienne de l'impôt (2007 CCI 109) portant qu'il n'y aurait pas abus de procédure si les intimés alléguaient dans leur appel en matière d'impôt des faits qui pourraient contredire une déclaration de culpabilité prononcée contre des tiers. Appels rejetés.

## APPEARANCES:

*John Shipley* for appellant.  
*Howard W. Winkler* for respondents.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for appellant.  
*Aird & Berlis LLP*, Toronto, for respondents.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

SEXTON J.A.:

## INTRODUCTION

[1] These appeals, concerning the invocation of the abuse of process doctrine against individuals litigating a matter for the very first time, involve the sometimes conflicting interests of the finality and authority of judicial decisions and the right to be heard in a proceeding. Ultimately, it is the integrity of the judicial process which should be the Court's fundamental concern and these conflicting interests must be balanced to produce a result conducive to that end.

[2] This is an appeal from the judgment of Justice Bowie (the motions Judge) of the Tax Court of Canada in *Morel v. R.*, [2007] 3 C.T.C. 2197, in which he determined that it would not be an abuse of process for the taxpayers in this particular tax appeal to assert facts that would, it was speculated, run contrary to a criminal conviction involving third parties.

[3] For the reasons that follow, I would dismiss these appeals.

## FACTS

[4] Between November 28, 1984 and January 27, 1986, Overseas Credit Guarantee Corporation (OCGC), acting as general partner, registered 79 partnerships with the Ontario Ministry of Consumer and Commercial Relations

## ONT COMPARU :

*John Shipley* pour l'appelante.  
*Howard W. Winkler* pour les intimés.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'appelante.  
*Aird & Berlis LLP*, Toronto, pour les intimés.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

LE JUGE SEXTON, J.C.A. :

## INTRODUCTION

[1] Le caractère définitif et l'autorité des décisions judiciaires, d'une part, et le droit d'être entendu, d'autre part—des intérêts qui s'opposent parfois—sont en cause dans les présents appels, où la doctrine de l'abus de procédure est invoquée à l'encontre de personnes soumettant un différend aux tribunaux pour la toute première fois. Au bout du compte, c'est l'intégrité de la procédure judiciaire qui devrait être la principale préoccupation de la Cour et ces intérêts opposés doivent être mis en balance en conséquence.

[2] Il s'agit d'un appel interjeté à l'encontre du jugement rendu par le juge Bowie (le juge des requêtes) de la Cour canadienne de l'impôt dans *Morel c. R.*, 2007 CCI 109, selon lequel il n'y aurait pas abus de procédure dans cet appel particulier en matière d'impôt si les contribuables alléguaient des faits qui pourraient hypothétiquement contredire des déclarations de culpabilité prononcées contre des tiers.

[3] Pour les motifs qui suivent, je rejeterais les présents appels.

## LES FAITS

[4] Entre le 28 novembre 1984 et le 27 janvier 1986, Overseas Credit Guarantee Corporation (OCGC), agissant à titre de commandité, a fait enregistrer 79 sociétés de personnes auprès du ministère de la Consommation et

in the province of Ontario as limited partnerships. In its filings, OCGC represented the purpose of the partnerships to be the carrying on of charter operations of luxury yachts and cruise ships. From 1985 to 1987, OCGC, either directly or indirectly through enterprises, sold 36 limited partnerships to approximately 600 individual investors.

[5] Allan Garber, Geoffrey D. Belchetz, and Linda Leckie Morel (collectively, the respondents or taxpayers) each entered into an arrangement with OCGC in which they acquired one unit in one of the limited partnerships.

[6] Each of the respondents made certain deductions from their income arising from their participation as one of the limited partners in their respective limited partnership. The deductions were disallowed by notices of reassessment. By notices of objection the respondents objected to the reassessments. The Minister confirmed the reassessments. The taxpayers each appealed by notice of appeal.

[7] Einar Bellfield, the President, controlling and sole shareholder of OCGC (Bellfield), was charged along with two associates on two counts of fraud contrary to paragraph 380(1)(a) of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, as amended (the *Criminal Code*) and two counts of uttering forged documents contrary to subsection 368(1) of the *Criminal Code*. In December of 1999, following a trial comprised of a judge and jury, Bellfield and one of his associates, Osvaldo Minchella (Minchella), were convicted on the charges that, together with OCGC, Neptune Marine Resources S.A. and Starlight Charters S.A., they:

- Unlawfully did, by deceit, falsehood or other fraudulent means, defraud the public of tax revenues owing to Her Majesty in right of Canada by making false claims to Revenue Canada in relation to approximately \$110,000,000 in losses claimed on behalf of 36 limited partnerships, including the limited partnerships in question managed by OCGC;

du Commerce de l'Ontario, en Ontario, à titre de sociétés en commandite. Dans les documents qu'elle a déposés, OCGC a déclaré que l'objet des sociétés de personnes était d'exercer des activités d'affrètement de yachts et de navires de croisière de luxe. En 1985, en 1986 et en 1987, OCGC, directement ou indirectement par l'entremise d'entreprises, a vendu 36 sociétés en commandite à environ 600 investisseurs individuels.

[5] Allan Garber, Geoffrey D. Belchetz et Linda Leckie Morel (collectivement, les intimés ou les contribuables) ont chacun conclu une entente avec OCGC par laquelle ils acquéraient une part de l'une des sociétés en commandite.

[6] Chacun des intimés a déduit certains montants de son revenu découlant de sa participation à titre de commanditaire de sa société en commandite. Les déductions ont été refusées par des avis de nouvelle cotisation. Les intimés ont déposé des avis d'opposition à l'égard des nouvelles cotisations. Le ministre a confirmé les nouvelles cotisations. Chaque contribuable a porté cette décision en appel au moyen d'un avis d'appel.

[7] Einar Bellfield, le président, l'actionnaire majoritaire et l'unique actionnaire d'OCGC (M. Bellfield), et deux associés ont été accusés de deux chefs de fraude en vertu de l'alinéa 380(1)a) du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, et ses modifications (le *Code criminel*), et de deux chefs d'emploi de documents contrefaits en vertu du paragraphe 368(1) du *Code criminel*. En décembre 1999, à la suite d'un procès devant juge et jury, M. Bellfield et l'un de ses associés, Osvaldo Minchella (M. Minchella), ont été déclarés coupables des accusations selon lesquelles, avec OCGC, Neptune Marine Resources S.A. et Starlight Charters S.A. :

- ils avaient illégalement, par supercherie, mensonge ou autre moyen dolosif, frustré le public de recettes fiscales revenant à Sa Majesté la Reine du chef du Canada en faisant de fausses déclarations à Revenu Canada à l'égard d'un montant d'environ 110 000 000 \$ représentant les pertes déduites pour le compte de 36 sociétés en commandite, notamment celles en cause en l'espèce, gérées par OCGC;



- Unlawfully did, by deceit, falsehood or other fraudulent means, defraud investors in 36 limited partnerships, including the limited partnerships in question managed by OCGC, of cash deposits paid, the value of promissory notes, and interest payments paid in respect of the said promissory notes to the said OCGC in respect of units purchased by investors in each of the said limited partnerships;
  - Knowing that documents were forged, unlawfully did cause or attempt to cause Her Majesty in right of Canada to use, deal with, or act on said documents, namely, limited partnership financial statements, invoices and other documents relating to 36 limited partnerships, including the limited partnerships in question managed by the said OCGC as if they were genuine; and
  - Knowing that documents were forged, unlawfully did cause or attempt to cause investors in 36 limited partnerships, including the limited partnerships in question to use, deal with, or act on said documents, namely, limited partnership financial statements and other documentation, as if they were genuine.
- [8] Justice Chapnik of the Ontario Superior Court of Justice made a number of findings of fact in her reasons for sentence (*R. v. Bjellebo*, [2000] O.J. No. 478 (S.C.J.) (QL)). Those findings will be discussed later.
- [9] The convictions and sentences were affirmed by the Ontario Court of Appeal (*The Queen v. Bjellebo et al.*, 2003 DTC 5659) and applications for leave to the Supreme Court of Canada were dismissed ([2003] S.C.C.A. No. 541 (QL) (*Bellfield*) and [2004] S.C.C.A. No. 69 (QL) (*Minchella*)).
- [10] The respondents were not parties to the criminal proceedings, were not represented by counsel in the criminal proceedings and, although aware of the criminal proceedings, were not given formal notice.
- ils avaient illégalement, par supercherie, mensonge ou autre moyen dolosif, frustré les investisseurs qui avaient engagé des capitaux dans 36 sociétés en commandite, notamment celles en cause en l'espèce, gérées par OCGC, des versements en espèces qui avaient été effectués, de la valeur des billets et des paiements d'intérêts effectués à l'égard desdits billets en faveur d'OCGC à l'égard de parts achetées par les investisseurs dans chacune de ces sociétés en commandite;
  - ils avaient, en sachant que certains documents étaient contrefaits, illégalement fait ou tenté de faire en sorte que Sa Majesté la Reine du chef du Canada se serve de ces documents, à savoir les états financiers de sociétés en commandite, les factures et d'autres documents concernant 36 sociétés en commandite, notamment celles en cause en l'espèce, gérées par OCGC, et qu'elle traite ces documents ou agisse à leur égard comme s'ils étaient authentiques;
  - ils avaient, en sachant que certains documents étaient contrefaits, illégalement fait ou tenté de faire en sorte que les investisseurs qui avaient engagé des capitaux dans 36 sociétés en commandite, notamment celles en cause en l'espèce, se servent de ces documents, à savoir les états financiers de sociétés en commandite et d'autres documents, et qu'ils traitent ces documents ou agissent à leur égard comme s'ils étaient authentiques.
- [8] La juge Chapnik de la Cour supérieure de justice de l'Ontario a tiré un certain nombre de conclusions de fait dans ses motifs justifiant les peines (*R. v. Bjellebo*, [2000] O.J. n° 478 (C.S.J.) (QL)). Ces conclusions seront analysées plus loin.
- [9] Les déclarations de culpabilité et les peines ont été confirmées par la Cour d'appel de l'Ontario (*The Queen v. Bjellebo et al.*, 2003 DTC 5659) et les demandes d'autorisation d'interjeter appel à la Cour suprême du Canada ont été rejetées ([2003] C.S.C.R. n° 541 (QL) (*Bellfield*) et [2004] C.S.C.R. n° 69 (QL) (*Minchella*)).
- [10] Les intimés n'avaient pas été parties aux poursuites criminelles, n'y avaient pas été représentés par avocat et, même s'ils étaient au courant de ces poursuites, n'en avaient pas été avisés en bonne et due forme.



[11] Pursuant to paragraph 58(1)(a) [as am. by SOR/2004-100, ss. 8, 9] of the *Tax Court of Canada Rules (General Procedure)* [SOR/90-688], the motions Judge was asked to answer the following questions before trial [at paragraph 1]:

- 1) Where convictions have been entered, does the doctrine of abuse of process prevent the Appellant from alleging that Einar Bellfield and Osvaldo Minchella together with OCGC, Neptune Marine Resources S.A. and Starlight Charters S.A. did not unlawfully, by deceit, falsehood or other fraudulent means, defraud the public of tax revenues owing to Her Majesty in right of Canada by making false claims to Revenue Canada in relation to approximately \$100,000,000.00 in losses claimed on behalf of thirty six limited Partnerships, including the S/Y Close Encounters Limited Partnership, managed by the said OCGC?;
- 2) Where convictions have been entered, does the doctrine of abuse of process prevent the Appellant from alleging that Einar Bellfield, and Osvaldo Minchella together with OCGC, Neptune Marine Resources S.A. and Starlight Charters S.A. did not unlawfully, by deceit, falsehood or other fraudulent means, defraud investors, including Belchetz, in thirty-six limited Partnerships managed by the said OCGC, of cash deposits paid, the value of promissory notes, interest payments paid in respect of the said promissory notes to the said OCGC in respect of units purchased by the investors, including Belchetz, in each of the said limited Partnerships?;
- 3) Where convictions have been entered, does the doctrine of abuse of process prevent the Appellant from alleging that Einar Bellfield and Osvaldo Minchella together with OCGC, Neptune Marine Resources S.A. and Starlight Charters S.A. did not, knowing that documents were forged, unlawfully cause or attempt to cause Her Majesty n [sic] right of Canada to use, deal with, or act on said documents, namely limited Partnership financial statements, invoices and other documentation relating to thirty-six limited partnerships, including the S/Y Close Encounters Limited Partnership, managed by the said OCGC as if they were genuine?;
- 4) Where convictions have been entered, does the doctrine of abuse of process prevent the Appellant from alleging that Einar Bellfield and Osvaldo Minchella together with OCGC, Neptune Marine Resources S.A. and Starlight Charters S.A. did not, knowing that documents were forged, unlawfully cause or attempt to cause investors including Belchetz, to use, deal with or act on said documents, namely limited

[11] Conformément à l'alinéa 58(1)a) [mod. par DORS/2004-100, art. 8, 9] des *Règles de la Cour canadienne de l'impôt (procédure générale)* [DORS/90-688], le juge des requêtes a été invité à répondre aux questions suivantes avant l'audience [au paragraphe 1] :

- 1) Lorsque des déclarations de culpabilité ont été enregistrées, la doctrine de l'abus de procédure empêche-t-elle l'appelant d'alléguer qu'Einar Bellfield et Osvaldo Minchella ainsi qu'OCGC, Neptune Marine Resources S.A. et Starlight Charters S.A. n'ont pas illégalement, par supercherie, mensonge ou autre moyen dolosif, frustré le public de recettes fiscales revenant à Sa Majesté la Reine du chef du Canada en faisant de fausses déclarations à Revenu Canada à l'égard d'un montant d'environ 100 000 000 \$ représentant les pertes déduites pour le compte de trente-six sociétés en commandite, et notamment de S/Y Close Encounters Limited Partnership, gérées par OCGC?
- 2) Lorsque des déclarations de culpabilité ont été enregistrées, la doctrine de l'abus de procédure empêche-t-elle l'appelant d'alléguer qu'Einar Bellfield et Osvaldo Minchella ainsi qu'OCGC, Neptune Marine Resources S.A. et Starlight Charters S.A. n'ont pas illégalement, par supercherie, mensonge ou autre moyen dolosif, frustré les investisseurs, et notamment M. Belchetz, qui avaient engagé des capitaux dans trente-six sociétés en commandite gérées par OCGC, des versements en espèces qui avaient été effectués, de la valeur des billets, des paiements d'intérêts effectués à l'égard desdits billets en faveur d'OCGC à l'égard de parts achetées par les investisseurs, et notamment par M. Belchetz, dans chacune de ces sociétés en commandite?
- 3) Lorsque des déclarations de culpabilité ont été enregistrées, la doctrine de l'abus de procédure empêche-t-elle l'appelant d'alléguer qu'Einar Bellfield et Osvaldo Minchella ainsi qu'OCGC, Neptune Marine Resources S.A. et Starlight Charters S.A. n'ont pas, en sachant que certains documents étaient contrefaits, illégalement fait ou tenté de faire en sorte que Sa Majesté la Reine du chef du Canada se serve de ces documents, à savoir les états financiers de sociétés en commandite, les factures et d'autres documents concernant trente-six sociétés en commandite, et notamment S/Y Close Encounters Limited Partnership, gérées par OCGC, et qu'elle traite ces documents ou agisse à leur égard comme s'ils étaient authentiques?
- 4) Lorsque des déclarations de culpabilité ont été enregistrées, la doctrine de l'abus de procédure empêche-t-elle l'appelant d'alléguer qu'Einar Bellfield et Osvaldo Minchella ainsi qu'OCGC, Neptune Marine Resources S.A. et Starlight Charters S.A. n'ont pas, en sachant que certains documents étaient contrefaits, illégalement fait ou tenté de faire en sorte que les investisseurs, et notamment M. Belchetz, se

Partnership financial statements, invoices and other documentation relating to thirty-six limited partnerships, including the S/Y Close Encounters Limited Partnership, managed by the said OCGC as if they were genuine?;

- 5) Does the doctrine of abuse of process prevent Belchetz from asserting in this appeal facts contrary to the findings of fact made by the trial judge in the prosecution of Bellfield and Minchella which findings form part of her Reasons for Sentence?;
- 6) If the answer to any of 1), 2), 3), 4) or 5) is yes, should the appeal be dismissed as an abuse of process?; and
- 7) If the answer to any of 1), 2), 3), 4) or 5) is yes but the answer to 6) is no, what is the appropriate remedy, if any, respecting the hearing of the appeal? [Footnote added by Bowie J. omitted.]

#### DECISION BELOW

[12] In the Court below, Bowie J. answered questions one through five in the negative, and thus did not need to answer questions six or seven.

[13] The motions Judge began by considering the leading cases on abuse of process and issue estoppel, including *Hunter v. Chief Constable of the West Midlands Police*, [1982] A.C. 529 (H.L.) (*Hunter*); *Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.*, [2001] 2 S.C.R. 460 (*Danyluk*); and *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, [2003] 3 S.C.R. 77 (*CUPE*). After considering these cases, he relied significantly on the following passage written by Justice Arbour in *CUPE*, at paragraph 52:

There may be instances where relitigation will enhance, rather than impeach, the integrity of the judicial system, for example: (1) when the first proceeding is tainted by fraud or dishonesty; (2) when fresh, new evidence, previously unavailable, conclusively impeaches the original results; or (3) when fairness dictates that the original result should not be binding in the new context. This was stated unequivocally by this Court in *Danyluk*, *supra*, at para. 80.

servent de ces documents, à savoir les états financiers de sociétés en commandite, les factures et d'autres documents concernant trente-six sociétés en commandite, et notamment S/Y Close Encounters Limited Partnership, gérées par OCGC, et qu'ils traitent ces documents ou agissent à leur égard comme s'ils étaient authentiques?

- 5) La doctrine de l'abus de procédure empêche-t-elle M. Belchetz d'alléguer, dans le présent appel, des faits allant à l'encontre des conclusions de fait tirées par la juge du procès lors des poursuites engagées contre MM. Bellfield et Minchella, ces conclusions faisant partie des motifs invoqués lors du prononcé de la peine?
- 6) S'il est répondu par l'affirmative à l'une quelconque des questions énoncées aux alinéas 1), 2), 3), 4) ou 5), l'appel devrait-il être rejeté pour le motif qu'il constitue un abus de procédure?
- 7) S'il est répondu par l'affirmative à l'une quelconque des questions énoncées aux alinéas 1), 2), 3), 4) ou 5), mais par la négative à la question énoncée à l'alinéa 6), quelle est la réparation appropriée, le cas échéant, à l'égard de l'audition de l'appel? [La note de bas de page ajoutée par le juge Bowie a été omise.]

#### LA DÉCISION DE L'INSTANCE INFÉRIEURE

[12] Le juge Bowie a répondu aux questions un à cinq par la négative et n'a pas ainsi eu besoin de répondre aux questions six et sept.

[13] Le juge des requêtes a d'abord examiné les arrêts de principe sur l'abus de procédure et la préclusion découlant d'une question déjà tranchée, notamment *Hunter v. Chief Constable of the West Midlands Police*, [1982] A.C. 529 (H.L.) (*Hunter*); *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, [2001] 2 R.C.S. 460 (*Danyluk*); et *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, [2003] 3 R.C.S. 77 (*SCFP*). Il s'est ensuite appuyé de façon significative sur le passage suivant des motifs formulés par la juge Arbour, au paragraphe 52 de *SCFP* :

Il peut en effet y avoir des cas où la remise en cause pourrait servir l'intégrité du système judiciaire plutôt que lui porter préjudice, par exemple : (1) lorsque la première instance est entachée de fraude ou de malhonnêteté, (2) lorsque de nouveaux éléments de preuve, qui n'avaient pu être présentés auparavant, jettent de façon probante un doute sur le résultat initial, (3) lorsque l'équité exige que le résultat initial n'ait pas force obligatoire dans le nouveau contexte. C'est ce que notre Cour a dit sans équivoque dans l'arrêt *Danyluk*, précité, par. 80.

[14] Justice Bowie concluded, at paragraph 6 of his decision, that fairness dictated that it would not be an abuse of process for the taxpayers to be allowed to proceed with their appeals:

In the present case, there is no suggestion before me that the trial of Bellfield and Minchella was in any way tainted. The appellants were not called to give evidence, nor did they have the opportunity to do so had they so wished, but they may do so on their tax appeals before this Court. Most importantly, however, considerations of fairness dictate that the appellants should not be bound in this litigation by the convictions of Bellfield and Minchella. The appellants do not seek to relitigate anything. The validity of the assessments against them has never been litigated, except in these appeals. They did not litigate the guilt or innocence of Bellfield and Minchella, nor could they have done so. They are quite different parties from the accused persons, and their purpose is not to impeach the convictions but simply to be heard in their own income tax appeals. In my view, it would not be fair in this context to deny the appellants the opportunity to be heard as to the issue whether the partnerships in question in these appeals qualify as sources of income for the purpose of section 3 of the *Income Tax Act*, although that is the result that the respondent contends would flow from affirmative answers to the first five questions. It is noteworthy in this connection that in those cases where the doctrine of abuse of process has been applied to prevent relitigation, it is invariably the party that lost the first litigation that seeks to gain through the relitigation. [Footnote omitted.]

The motions Judge also found that his conclusion was supported by the right to a hearing under paragraphs 1(a) and 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III.

[15] Her Majesty the Queen (the appellant) has appealed against the three respondents. The three respondents' cases were consolidated by order of Sharlow J.A., with the lead file to be *Canada v. Garber* (A-112-07).

#### ISSUES

[16] There are two issues in these appeals, namely:

[14] Le juge Bowie a conclu, au paragraphe 6 de sa décision, que l'équité exigeait que l'on considère qu'il n'y aurait pas abus de procédure si les contribuables étaient autorisés à aller de l'avant avec leurs appels :

En l'espèce, on n'a pas soutenu devant moi que le procès de MM. Bellfield et Minchella était d'une façon ou d'une autre entaché d'un vice. Les appelants n'ont pas été appelés à témoigner et ils n'auraient pas, non plus, eu la possibilité de le faire s'ils l'avaient voulu; cependant, ils peuvent témoigner dans les appels qu'ils ont interjetés en matière d'impôt sur le revenu devant la Cour. Toutefois, il est encore plus important de noter que les considérations d'équité exigent que les appelants ne soient pas liés, dans le présent litige, par les déclarations de culpabilité qui ont été prononcées contre MM. Bellfield et Minchella. Les appelants ne cherchent pas à remettre en cause quoi que ce soit. La validité des cotisations dont ils ont fait l'objet n'a jamais été débattue, sauf dans les présents appels. Les appelants n'ont pas plaidé la culpabilité ou l'innocence de MM. Bellfield et Minchella, et ils n'auraient pas pu le faire. Il s'agit de parties tout à fait différentes des accusés, et ils ne cherchent pas à jeter un doute sur les déclarations de culpabilité, mais simplement à se faire entendre dans leurs propres appels en matière d'impôt sur le revenu. À mon avis, il ne serait pas équitable dans ce contexte de refuser aux appelants la possibilité de se faire entendre au sujet de la question de savoir si les sociétés de personnes ici en cause sont admissibles à titre de sources de revenu pour l'application de l'article 3 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, même si c'est le résultat qui, selon l'intimée, serait obtenu si l'on répondait par l'affirmative aux cinq premières questions [note de bas de page omise]. Il vaut la peine de noter à cet égard que, dans les décisions où la doctrine de l'abus de procédure a été appliquée pour empêcher la remise en cause, c'est toujours la partie déboutée lors du premier litige qui a cherché à obtenir un avantage au moyen de la remise en cause. [Note de bas de page omise.]

Le juge des requêtes a mentionné également que sa conclusion était fondée par le droit à une audition qui est prévu aux alinéas 1a) et 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III.

[15] Sa Majesté la Reine (l'appelante) a interjeté appel à l'encontre des trois intimés. La juge Sharlow a ordonné que les trois appels soient regroupés, le dossier principal étant *Canada c. Garber* (A-112-07).

#### LES QUESTIONS EN LITIGE

[16] Les présents appels soulèvent deux questions :

- Did the motions Judge err in answering the first four questions in the negative?
- Le juge des requêtes a-t-il commis une erreur en répondant par la négative aux quatre premières questions?
- Did the motions Judge err in the exercise of his discretion in deciding that there was no abuse of process to make allegations contrary to the findings of fact during sentencing by Justice Chapnik?
- Le juge des requêtes a-t-il commis une erreur en exerçant son pouvoir discrétionnaire de manière à décider qu'il n'y avait pas abus de procédure si des allégations contraires aux conclusions de fait tirées par la juge Chapnik au cours du processus de détermination de la peine étaient faites?

## STANDARD OF REVIEW

[17] The determination as to whether the relitigation of issues and material facts constitutes an abuse of process is a discretionary matter (*CUPE*, at paragraph 35). When the lower court judge has made a discretionary decision, it will usually be afforded deference by the appellate court. However, the latter will be entitled to substitute the lower court judge's discretion for its own if the appellate court clearly determines that the lower court judge has given insufficient weight to relevant factors or has made an error of law (*Elders Grain Co. v. Ralph Misener (The)*, [2005] 3 F.C.R. 367 (F.C.A.), at paragraph 13).

## ANALYSIS

### The underlying context of these appeals

[18] It is helpful to begin by elucidating the ultimate issues to be resolved between the parties. As stated earlier, the taxpayers hope to deduct expenditures they undertook in the partnerships commenced by OCGC. In order to be deductible, the expenses have to be incurred for the purposes of earning income from a business pursuant to paragraph 18(1)(a) of the *Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1 (the Act).

[19] In *Hammill v. Canada* (2005), 257 D.L.R. (4th) 1 (F.C.A.) (leave to appeal to the S.C.C. refused [2005] S.C.C.A. No. 451 (QL)) (*Hammill*) the taxpayer wished to deduct expenses paid to an admittedly fraudulent

## LA NORME DE CONTRÔLE

[17] La décision rendue relativement à la question de savoir si la remise en cause de questions et de faits importants constitue un abus de procédure est de nature discrétionnaire (*SCFP*, au paragraphe 35). Lorsque le juge de l'instance inférieure a rendu une décision de nature discrétionnaire, la cour d'appel démontrera habituellement de la retenue à l'égard de cette décision. Elle pourra cependant substituer son propre pouvoir discrétionnaire à celui exercé par le juge de l'instance inférieure si elle est convaincue que ce dernier n'a pas accordé suffisamment d'importance à des facteurs pertinents ou a commis une erreur de droit (*Elders Grain Co. c. Ralph Misener (Le)*, [2005] 3 R.C.F. 367 (C.A.F.), au paragraphe 13).

## L'ANALYSE

### Le contexte des présents appels

[18] Il est utile de commencer par éclaircir les questions en litige en l'espèce. Comme il a été mentionné précédemment, les contribuables espèrent déduire des dépenses qu'ils ont engagées dans les sociétés de personnes créées par OCGC. Pour être déductibles, ces dépenses doivent avoir été engagées en vue de tirer un revenu d'une entreprise, conformément à l'alinéa 18(1)a de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> suppl.), ch. 1 (la Loi).

[19] Dans *Hammill c. Canada*, 2005 CAF 252 (autorisation d'interjeter appel à la C.S.C. refusée [2005] C.S.C.R. n° 451 (QL)) (*Hammill*), le contribuable souhaitait déduire des dépenses qu'il avait payées à un

selling agent for the purpose of selling precious gems the taxpayer had accumulated. Despite paying numerous fees to the selling agent, no sales ever ultimately transpired. In that case the Tax Court Judge [[2004] 5 C.T.C. 2310] made a finding of fact that the taxpayer had been the victim of substantial fraud from beginning to end, and that the whole transaction in question was a fraud from its inception. As a result, this Court, *per* Noël J.A., concluded at paragraphs 27-28:

This finding by the Tax Court Judge that the appellant was the victim of a fraud from beginning to end, if supported by the evidence, is incompatible with the existence of a business under the Act....

A fraudulent scheme from beginning to end or a sting operation, if that be the case, cannot give rise to a source of income from the victim's point of view and hence cannot be considered as a business under any definition.

It should be emphasized that, as opposed to this case, in *Hammill* there had been a clear finding of fact by the Tax Court Judge that there was a fraudulent scheme in place. Given that the finding was made by the Tax Court Judge, and not in another proceeding in which the taxpayers were not present, no issues of fairness arose. No such finding has yet been made in the case of the respondents.

[20] Ultimately the case between the parties will centre on whether or not the investments of the taxpayers into the partnerships can be classified as expenses for the purposes of earning income from a business. Put simply, were they legitimate business expenses? This in turn will demand an examination of whether the partnerships were legitimate businesses, an issue that was to some extent explored in the criminal proceedings against Bellfield and Minchella. However, as will be explained below, the jury never made an explicit finding on whether there was a legitimate business.

commissionnaire—dont on avait reconnu qu'il avait agi de manière frauduleuse—pour qu'il vende des pierres précieuses que le contribuable avait accumulées. Malgré les sommes élevées versées au commissionnaire, aucune vente n'était survenue. Dans cette affaire, le juge de la Cour de l'impôt [2004 CCI 595] avait tiré une conclusion de fait selon laquelle le contribuable avait été la victime d'une fraude importante du début à la fin et toute l'affaire était une fraude depuis le début. En conséquence, le juge Noël, de la Cour, a conclu aux paragraphes 27 et 28 :

Cette conclusion du juge de la CCI selon laquelle l'appellant a été la victime d'une fraude du début à la fin, si elle se révèle étayée par la preuve, est incompatible avec l'existence d'une entreprise pour l'application de la Loi. [...]

Une affaire qui s'avère frauduleuse du début à la fin (ou, si l'on veut, une « arnaque ») ne peut donner naissance à une source de revenu du point de vue de la victime, et donc ne peut être considérée comme une entreprise, quelque définition qu'on donne de ce terme.

Il faut souligner que, dans *Hammill*, le juge de la Cour de l'impôt avait tiré une conclusion de fait claire selon laquelle il y avait une affaire frauduleuse, alors qu'une telle conclusion n'a pas été tirée par le juge de l'instance inférieure en l'espèce. Étant donné que la conclusion émanait du juge de la Cour de l'impôt et n'avait pas été faite dans une autre instance à laquelle les contribuables n'étaient pas parties, l'équité n'était pas en cause. Aucune conclusion semblable n'a encore été tirée dans le cas des intimés.

[20] En fin de compte, le présent appel portera sur la question de savoir si les investissements faits par les contribuables dans les sociétés de personnes peuvent être considérés comme des dépenses engagées en vue de tirer un revenu d'une entreprise ou, plus simplement, s'il s'agit de dépenses d'entreprise légitimes. Il faudra, pour le savoir, déterminer si les sociétés de personnes sont des entreprises légitimes, une question qui a, dans une certaine mesure, été étudiée dans le cadre des poursuites criminelles intentées contre Bellfield et Minchella. Cependant, comme nous l'expliquerons plus loin, le jury ne s'est jamais prononcé explicitement sur le caractère légitime de l'entreprise.



Did the motions Judge err in answering the first four questions in the negative?

What do the first four questions mean?

[21] There was much argument between the parties regarding what would be the implications of answering any of the first four questions in the affirmative. The reason for such confusion lies in the broadness of the questions. The questions do not simply ask whether it would be an abuse of process for the taxpayers to contest the convictions of Bellfield and Minchella. Rather, to use question one as an example, it asks whether it would be an abuse of process for the taxpayers to allege that Bellfield and Minchella “did not unlawfully, by deceit, falsehood or other fraudulent means, defraud the public of tax revenues owing to Her Majesty in right of Canada by making false claims to Revenue Canada in relation to approximately \$100,000,000.00 in losses.” The appellant argues that the questions do not speak simply to challenging the criminal convictions of Bellfield and Minchella but also challenging the fundamental issues and material facts underlying those convictions. I would agree with this characterization. But this simply begs another question: what were the material facts underlying the convictions?

[22] First and foremost, Bellfield and Minchella were convicted by a jury. As the respondents argue in their memorandum of fact and law, “[i]n rendering its verdict, the jury did not express any reasons for judgment, nor did the jury ever inform the court as to which findings of fact it had believed the Crown had proved beyond a reasonable doubt.” In addition, the record does not indicate whether the jury was posed any questions by Justice Chapnik. However, through analysis of the criminal charges, it is possible to discern what was necessary for the jury to find in order to convict Bellfield and Minchella.

[23] Discerning what it was necessary for the jury to find in order to convict the accused is easiest with respect to questions three and four, which refer to the charges of uttering forged documents. The respondents rightfully

Le juge des requêtes a-t-il commis une erreur en répondant par la négative aux quatre premières questions?

Que signifient les quatre premières questions?

[21] Les parties ont débattu longuement des implications qu’aurait une réponse affirmative à l’une des quatre premières questions. Cette confusion s’explique par le fait que les questions sont très larges. Elles ne demandent pas seulement s’il y aurait abus de procédure dans le cas où les contribuables contesteraient les condamnations de MM. Bellfield et Minchella. En fait, la question 1, par exemple, demande si les contribuables commettraient un abus de procédure en alléguant que MM. Bellfield et Minchella [TRADUCTION] « n’ont pas illégalement, par supercherie, mensonge ou autre moyen dolosif, frustré le public de recettes fiscales revenant à Sa Majesté la Reine du chef du Canada en faisant de fausses déclarations à Revenu Canada à l’égard d’un montant d’environ 100 000 000 \$ représentant les pertes ». L’appelante prétend que les questions ne visent pas seulement à contester les déclarations de culpabilité prononcées contre MM. Bellfield et Minchella, mais également à contester les questions fondamentales et les faits importants sur lesquels ces déclarations de culpabilité sont fondées. Je serais d’accord avec elle, mais cette opinion amène simplement une autre question : quels sont les faits importants sur lesquels les déclarations de culpabilité étaient fondées?

[22] Tout d’abord, MM. Bellfield et Minchella ont été déclarés coupables par un jury. Comme les intimés le font valoir dans leur mémoire des faits et du droit, [TRADUCTION] « [e]n rendant son verdict, le jury n’a pas motivé sa décision et n’a jamais informé la Cour des faits qui, selon lui, avaient été prouvés hors de tout doute raisonnable par la Couronne ». De plus, le dossier n’indique pas si des questions ont été posées au jury par la juge Chapnik. On peut toutefois, lorsqu’on analyse les accusations criminelles, savoir à quelles conclusions le jury devait parvenir pour déclarer MM. Bellfield et Minchella coupables.

[23] Discerner ce qui était nécessaire pour que le jury déclare les accusés coupables est des plus facile en ce qui concerne les questions trois et quatre, qui ont trait à l’emploi de documents contrefaits. Les intimés écrivent



point out in their memorandum of fact and law that “the Crown was only obliged to have proved beyond a reasonable doubt that the accused uttered one or more forged documents in order for the jury to find the accused guilty of the two uttering charges” (emphasis in original). Indeed, Justice Chapnik represented as much in her charge to the jury.

[24] Thus, it is only evident that, with respect to the charges of uttering forged documents, the jury concluded that Bellfield and Minchella uttered at least one false document. However, from the conviction I am unable to discern how many documents were false, nor which documents were false.

[25] The analysis is much more complicated when one looks at the convictions of fraud which are the subject of questions one and two. The criminal offence of fraud was described in Justice Chapnik’s charge to the jury as an intentional deception resulting in deprivation or the risk of deprivation or prejudice to another, or a false representation of a fact that is intended to deceive another person, and causes that person deprivation or a risk of deprivation. Based on this definition by Justice Chapnik, it is logical to conclude that the jury found that there was both an intentional deception, and that there was a deprivation or a risk of deprivation or prejudice to the Crown and to the investors. However, that is the extent to which one can discern a definite conclusion by the jury with respect to the fraud convictions. It is impossible to know what constituted the deception necessary for a conviction of fraud. It is important to note that the Crown alleged six different acts of deceit as outlined in Justice Chapnik’s charge to the jury:

According to the Crown, the overall false representation as to the validity of the limited partnerships is the product of many component acts of deception and misrepresentation. The key ones were as follows:

1. That many boats existed or were being built when they were not;
2. That Neptune had millions of dollars when, in fact, it did not;

à juste titre dans leur mémoire des faits et du droit que [TRADUCTION] « la Couronne était seulement tenue de prouver hors de tout doute raisonnable que les accusés avaient employé au moins un document contrefait pour que le jury les déclare coupables des deux accusations d’emploi de documents contrefaits » (souligné dans l’original). C’est ce que la juge Chapnik a dit dans son exposé au jury.

[24] Ainsi, la seule chose qui ne fait aucun doute en ce qui concerne les accusations d’emploi de documents contrefaits, c’est que le jury a conclu que MM. Bellfield et Minchella avaient utilisé au moins un document contrefait. Je suis toutefois incapable de savoir, à la lumière des déclarations de culpabilité, combien de documents étaient contrefaits et quels documents l’étaient.

[25] L’analyse est beaucoup plus compliquée dans le cas des déclarations de culpabilité pour fraude qui font l’objet des questions un et deux. L’infraction de fraude a été décrite par la juge Chapnik dans son exposé au jury comme une supercherie intentionnelle entraînant une privation ou un risque de privation ou de préjudice pour une autre personne, ou une fausse déclaration qui vise à tromper une autre personne et qui entraîne une privation ou un risque de privation pour cette personne. Compte tenu de cette définition, il est logique de conclure que le jury a considéré qu’il y avait à la fois supercherie intentionnelle et privation ou risque de privation ou de préjudice pour la Couronne et les investisseurs. La conclusion du jury concernant les déclarations de culpabilité pour fraude n’est toutefois pas plus précise. Il est impossible de savoir ce qui constituait la supercherie nécessaire à une déclaration de culpabilité pour fraude. Il importe de mentionner que la Couronne a allégué six actes de supercherie différents, que la juge Chapnik a décrits dans son exposé au jury :

[TRADUCTION] Selon la Couronne, la fausse déclaration générale concernant la validité des sociétés en commandite est le produit de nombreux actes de supercherie et de nombreuses fausses déclarations, dont les principaux sont les suivants :

1. de nombreux navires existaient ou étaient en construction alors que ce n’était pas le cas;
2. Neptune possédait des millions de dollars alors que, dans les faits, ce n’était pas le cas;

3. That the soft costs for services were paid to Starlight in the amount of approximately \$60 million, when they were not;

4. That the documents created to show the legitimacy of the scheme were valid when, in fact, they were false documents;

5. That Mr. Bellfield did not control Neptune and Starlight when he did, in fact, control these companies;

6. That the investor tax losses were valid when they were not.

[26] While the Crown maintained in the criminal proceedings that the false representation constituted many acts of deception, Justice Chapnik made it clear throughout her charge to the jury that only one act of deceit had to occur in order to convict Bellfield and Minchella:

The Crown need only prove that the accused told one material lie [emphasis in original] that put the economic interests of the investors and/or the government at risk.

...

Ask yourselves this question in respect of count 1 and count 2: Did Mr. Bellfield and/or Mr. Minchella knowingly tell one or more falsehoods that they knew could put the economic interest of the investors and/or the public at risk of deprivation?

...

I will go back over that because you only need one. Did Mr. Bellfield and/or Mr. Minchella knowingly tell one falsehood that they knew could put the economic interest of the investors and/or the public at risk of deprivation?

...

If, on the totality of the evidence, you are satisfied beyond a reasonable doubt that one or both accused knowingly committed one material or significant act of deception by words or actions which put the investors and/or CCRA at risk of deprivation, then you will find that accused guilty of the fraud offences. [Emphasis added.]

Thus, it is unclear which of the six alleged acts were found to be acts of deceit for the purposes of convicting Bellfield and Minchella of fraud.

3. des frais accessoires d'environ 60 000 000 \$ ont été payés pour des services par Starlight, alors que ce n'était pas le cas;

4. les documents créés pour montrer la légitimité de l'affaire étaient valides quand, dans les faits, il s'agissait de faux documents;

5. M. Bellfield n'avait pas le contrôle de Neptune et de Starlight alors que, dans les faits, il contrôlait ces sociétés;

6. les pertes fiscales des investisseurs étaient valides alors qu'elles ne l'étaient pas.

[26] Même si la Couronne avait, au cours des poursuites criminelles, soutenu que de nombreux actes de supercherie avaient la forme de fausses déclarations, la juge Chapnik a établi clairement tout au long de son exposé au jury qu'un seul acte de supercherie était nécessaire pour déclarer MM. Bellfield et Minchella coupables :

[TRADUCTION] La Couronne a seulement besoin de prouver que les accusés ont fait un mensonge important [non souligné dans l'original] qui a mis en péril les intérêts économiques des investisseurs ou du gouvernement.

[...]

Posez-vous la question suivante en ce qui concerne les chefs 1 et 2 : M. Bellfield et M. Minchella, ou l'un d'eux, ont-ils sciemment fait un ou plusieurs mensonges en sachant que ceux-ci pouvaient mettre en péril les intérêts économiques des investisseurs ou du public?

[...]

Je vais répéter parce que vous n'en avez besoin que d'un seul. M. Bellfield et M. Minchella, ou l'un d'eux, ont-ils sciemment fait un mensonge en sachant que celui-ci pouvait mettre en péril les intérêts économiques des investisseurs ou du public?

[...]

Si, compte tenu de l'ensemble de la preuve, vous êtes convaincus hors de tout doute raisonnable que les deux accusés, ou l'un d'eux, ont commis sciemment un acte de supercherie important, par des paroles ou par des actes, qui aurait pu priver d'un gain les investisseurs ou l'ADRC, vous les déclarerez coupables des infractions de fraude. [Non souligné dans l'original.]

Ainsi, on ne sait pas lesquels des six actes allégués ont été considérés comme des actes de supercherie justifiant la déclaration de culpabilité prononcée contre MM. Bellfield et Minchella pour fraude.

[27] It is also impossible to discern the extent of the risk of deprivation to the investors and the Crown. While the charges refer to Minchella and Bellfield “making false claims to Revenue Canada in relation to approximately \$110,000,000.00 in losses claimed” it was not necessary for the jury to find that the fraud perpetrated related to that full amount. Indeed, the amounts alleged in a count in an indictment “are not essential elements of the offences charged” (*R. v. Alexander Street Lofts Development Corp.* (2007), 86 O.R. (3d) 710 (C.A.), at paragraph 12).

[28] It is also impossible to discern the quality of the deprivation; that is, whether the investors and the Crown actually lost money, were simply prejudiced, or whether there was simply a risk of deprivation. As put in her charge to the jury, Chapnik J. explained:

The word “deprivation” has a special meaning in criminal law; it means to place the economic interests of another person at risk. Therefore, the victim does not actually have to lose any money, et cetera, as long as there was a risk to his or her economic interests.

...

[An] example might be as follows—a seller of oil shares induces the purchaser to buy them at market value by falsely representing that the company has recently struck new oil. The victim suffers no economic loss since the shares are worth what he paid for them, but the seller obtained the purchaser’s money and induced him to buy something which lacked the quality it was purported to have. Thus, the element of deprivation is satisfied on proof of detriment, prejudice or risk of prejudice to the economic interests of the victim. It is not essential that there be actual economic loss as the outcome of the fraud.

[29] In appealing the conviction and the sentence, Bellfield and Minchella alleged that they had a legitimate business. This was rejected by the Ontario Court of Appeal in *The Queen v. Bjellebo et al.*, 2003 DTC 5659, at paragraph 12:

In his oral presentation, Bellfield tried to persuade us that the scheme that gave rise to these charges was a legitimate business arrangement. I am satisfied that Bellfield’s position in that

[27] Il est impossible également de connaître l’étendue du risque de privation couru par les investisseurs et la Couronne. Bien que les accusations indiquent que MM. Minchella et Bellfield [TRADUCTION] « [ont fait] de fausses déclarations à Revenu Canada à l’égard d’un montant d’environ 100 000 000 \$ représentant les pertes déduites », il n’était pas nécessaire que le jury conclue que la fraude commise avait trait au montant total. En fait, les montants allégués dans un acte d’accusation [TRADUCTION] « ne sont pas des éléments essentiels des infractions reprochées » (*R. v. Alexander Street Lofts Development Corp.* (2007), 86 O.R. (3d) 710 (C.A.), au paragraphe 12).

[28] Il est impossible également de connaître la nature de la privation. Les investisseurs et la Couronne ont-ils perdu de l’argent, subi simplement un préjudice, ou existait-il seulement un risque de privation? Dans son exposé au jury, la juge Chapnik a expliqué :

[TRADUCTION] Le mot « privation » a un sens particulier en droit pénal; il désigne le fait de mettre en péril les intérêts économiques d’une autre personne. Par conséquent, il n’est pas nécessaire que, dans les faits, la victime perde de l’argent, etc., pourvu que ses intérêts économiques soient menacés.

[...]

Voici un exemple. Un vendeur d’actions pétrolières incite l’acheteur à s’en porter acquéreur au prix du marché en lui faisant faussement croire que la société a récemment trouvé une nouvelle source de pétrole. La victime ne subit aucune perte économique puisque les actions valent le prix qu’elle les a payées, mais le vendeur a obtenu l’argent de l’acheteur et l’a incité à acheter quelque chose qui n’était pas ce qu’on lui avait dit. Ainsi, il y a privation si l’on démontre qu’il y a préjudice ou risque de préjudice aux intérêts économiques de la victime. Il n’est pas essentiel que la fraude cause réellement une perte économique.

[29] Au soutien de leur appel concernant les déclarations de culpabilité et les peines, MM. Bellfield et Minchella ont soutenu que leur entreprise était légitime. Cette prétention a été rejetée par la Cour d’appel de l’Ontario dans *The Queen v. Bjellebo et al.*, 2003 DTC 5659, au paragraphe 12 :

[TRADUCTION] Dans son exposé oral, M. Bellfield a essayé de nous convaincre que l’affaire qui avait donné à lieu à ces accusations était légitime. Je suis persuadé que toute la thèse de

regard was fully and fairly put to the jury. The jury did not accept his explanation and he has failed to persuade us that there is any basis for us to interfere with the jury's verdict.

However, this conclusion does not necessarily preclude the taxpayers from alleging that the partnerships had legitimate business expenses. Neither the Ontario Court of Appeal nor the jury could have been directing themselves to the taxpayers' argument. Indeed, in her reasons for sentence Chapnik J. did find that two of the ships actually ended up being built through investor funds (*R. v. Bjellebo*, [2000] O.J. No. 478 (S.C.J.) (QL), at paragraph 34). Without commenting on the merits of the taxpayers' case, there might arguably have been some sort of business.

[30] From the foregoing analysis, it is clear that the jury's convictions leave numerous questions to be answered. It is impossible to know the extent to which the taxpayers would be arguing facts inconsistent with the criminal convictions, even if the entire case of the taxpayers was before the Court. This is due to the broad nature of the criminal acts of fraud and uttering forged documents, as well as the fact that Bellfield and Minchella were convicted by a jury.

[31] The appellant will argue, and indeed, has argued before Bowie J., that answering any of the first four questions in the affirmative will preclude the taxpayers from making any allegation that their expenses were legitimate business expenses. There is a possibility that the taxpayers may allege facts that would run contrary to the convictions of Bellfield and Minchella, but it is impossible to conclude that it would be an inevitability.

[32] The difficulties in discerning the implications of answering questions one through four in the affirmative point to the vagueness of the questions and the difficulties in answering them in the abstract. It is difficult to answer them because of the problem in ascertaining what is a fundamental issue or material fact underlying the convictions of Bellfield and Minchella. Such difficulties, as will be explained below, constitute a factor militating against invoking the abuse of process doctrine in this instance.

M. Bellfield à cet égard a été présentée de manière équitable au jury. Ce dernier n'a pas accepté ses explications et M. Bellfield n'a pas réussi à nous convaincre que nous devrions modifier le verdict du jury.

Or, cette conclusion n'empêche pas nécessairement les contribuables d'alléguer que les sociétés de personnes avaient des dépenses d'entreprise légitimes. Ni la Cour d'appel de l'Ontario ni le jury n'ont pu examiner la thèse des contribuables. En fait, dans les motifs qu'elle a prononcés au soutien des peines qu'elle a infligées, la juge Chapnik a souligné que deux des navires ont en fait été construits aux frais des investisseurs (*R. v. Bjellebo*, [2000] O.J. n° 478 (C.S.J.) (QL), au paragraphe 34). Sans commenter le bien-fondé de la thèse des contribuables, on pourrait soutenir qu'il y avait un certain type d'entreprise.

[30] Il ressort clairement de l'analyse qui précède que les déclarations de culpabilité prononcées par le jury ont laissé de nombreuses questions sans réponse. Il est impossible de savoir dans quelle mesure les contribuables invoquaient des faits qui étaient incompatibles avec les déclarations de culpabilité, même si la Cour disposait de tout le dossier des contribuables, à cause du caractère général des actes criminels de fraude et d'emploi de documents contrefaits, de même que du fait que MM. Bellfield et Minchella ont été déclarés coupables par un jury.

[31] L'appelante prétendra, comme elle l'a fait devant le juge Bowie, qu'une réponse affirmative à l'une des quatre premières questions empêchera les contribuables d'alléguer que leurs dépenses étaient des dépenses d'entreprise légitimes. Il est possible que les contribuables allèguent des faits qui iraient à l'encontre des déclarations de culpabilité prononcées contre MM. Bellfield et Minchella, mais il est impossible de conclure qu'ils le feraient assurément.

[32] La difficulté de cerner les répercussions qu'aurait une réponse affirmative aux questions un à quatre fait ressortir le caractère vague des questions et la difficulté d'y répondre dans l'abstrait. Il est difficile de répondre aux questions parce qu'il est difficile de savoir sur quel fait important ou question fondamentale reposent les déclarations de culpabilité prononcées contre MM. Bellfield et Minchella. Comme il sera expliqué plus loin, ces difficultés constituent un facteur qui va à l'encontre

### The doctrine of abuse of process by relitigation

[33] The law with respect to the abuse of process by relitigation was recently clarified by the Supreme Court of Canada in the companion cases of *CUPE*, above, and *Ontario v. O.P.S.E.U.*, [2003] 3 S.C.R. 149 (*OPSEU*). Both of these cases concerned individuals who were convicted of sexual assault upon persons under their care, and who were then fired from their employment on the basis of the convictions. Both of the defendants wished to contest their dismissal by alleging that they did not commit the assaults, running contrary to the criminal convictions.

[34] In *CUPE*, Justice Arbour elucidated the principles underlying the doctrine of abuse of process by relitigation. Admittedly, the case of *CUPE* did not concern individuals who were strangers to the original proceedings. Thus, the reasoning of Justice Arbour did not contemplate a situation such as the one before this Court; this is clear in numerous statements in that case. Nevertheless, the principles ascertainable from the thorough reasons in *CUPE* can, in my opinion, still be applied to the context at bar. It should be pointed out that at paragraph 19 of the decision, Justice Arbour stated *in obiter*, “[t]here are circumstances in which evidence will be admissible to rebut the presumption that the person convicted committed the crime, in particular where the conviction in issue is that of a non-party.” Contrary to the concurring reasons of Justice Nadon, *infra*, I do not think that paragraph 19 of the *CUPE* decision necessarily precludes the application of the abuse of process doctrine to non-parties.

[35] The doctrine of abuse of process is a flexible one whose origins are derived from the inherent jurisdiction of the court to control its own process and ensure the integrity of the justice system. Justice Arbour explained, at paragraphs 37-38:

In the context that interests us here, the doctrine of abuse of process engages “the inherent power of the court to prevent the

de l’utilisation de la doctrine de l’abus de procédure en l’espèce.

### La doctrine de l’abus de procédure par la remise en cause

[33] Le droit régissant l’abus de procédure par la remise en cause a été récemment clarifié par la Cour suprême du Canada dans deux affaires connexes : *SCFP*, précitée, et *Ontario c. S.E.E.F.P.O.*, [2003] 3 R.C.S. 149 (*SEEFPO*). Ces deux affaires concernaient des personnes qui avaient été déclarées coupables d’agression sexuelle contre des personnes confiées à leurs soins et qui avaient ensuite été congédiées de leur emploi en raison de leur condamnation. Les deux défendeurs souhaitaient contester leur congédiement en alléguant qu’ils n’avaient pas commis les agressions sexuelles, ce qui allait à l’encontre des déclarations de culpabilité.

[34] Dans *SCFP*, la juge Arbour a clarifié les principes sous-tendant la doctrine de l’abus de procédure par la remise en cause. Comme cette affaire n’avait pas trait à des personnes qui n’étaient pas parties à l’instance originale, le raisonnement de la juge Arbour n’envisageait pas une situation comme celle dont la Cour est actuellement saisie; cela ressort clairement de nombreuses déclarations formulées dans cette affaire. Néanmoins, les principes établis dans les motifs détaillés de *SCFP* peuvent s’appliquer en l’espèce. Il faut mentionner que la juge Arbour a dit de manière incidente au paragraphe 19 de l’arrêt : « Il y a des circonstances où des éléments de preuve visant à réfuter la présomption que la personne déclarée coupable a commis le crime sont recevables, en particulier lorsque la déclaration concerne une personne autre qu’une partie. » Contrairement au juge Nadon, dont les motifs concourants se trouvent plus loin, je ne pense pas que le paragraphe 19 de *SCFP* empêche nécessairement l’application de la doctrine de l’abus de procédure à des personnes autres que les parties.

[35] La doctrine de l’abus de procédure est une doctrine souple qui trouve son origine dans le pouvoir inhérent de la cour de contrôler sa propre procédure et d’assurer l’intégrité du système judiciaire. La juge Arbour a expliqué, aux paragraphes 37 et 38 :

Dans le contexte qui nous intéresse, la doctrine de l’abus de procédure fait intervenir [TRADUCTION] « le pouvoir inhérent



misuse of its procedure, in a way that would ... bring the administration of justice into disrepute" (*Canam Enterprises Inc. v. Coles* (2000), 51 O.R. (3d) 481 (C.A.), at para. 55, *per* Goudge J.A., dissenting (approved [2002] 3 S.C.R. 307, 2002 SCC 63)). Goudge J.A. expanded on that concept in the following terms at paras. 55-56:

The doctrine of abuse of process engages the inherent power of the court to prevent the misuse of its procedure, in a way that would be manifestly unfair to a party to the litigation before it or would in some other way bring the administration of justice into disrepute. It is a flexible doctrine unencumbered by the specific requirements of concepts such as issue estoppel. See *House of Spring Gardens Ltd. v. Waite*, [1990] 3 W.L.R. 347 at p. 358, [1990] 2 All E.R. 990 (C.A.).

One circumstance in which abuse of process has been applied is where the litigation before the court is found to be in essence an attempt to relitigate a claim which the court has already determined. [Emphasis added.]

As Goudge J.A.'s comments indicate, Canadian courts have applied the doctrine of abuse of process to preclude relitigation in circumstances where the strict requirements of issue estoppel (typically the privity/mutuality requirements) are not met, but where allowing the litigation to proceed would nonetheless violate such principles as judicial economy, consistency, finality and the integrity of the administration of justice. (See, for example, *Franco v. White* (2001), 53 O.R. (3d) 391 (C.A.); *Bomac Construction Ltd. v. Stevenson*, [1986] 5 W.W.R. 21 (Sask. C.A.); and *Bjarnarson v. Government of Manitoba* (1987), 38 D.L.R. (4th) 32 (Man. Q.B.), *aff'd* (1987), 21 C.P.C. (2d) 302 (Man. C.A.).) This has resulted in some criticism, on the ground that the doctrine of abuse of process by relitigation is in effect non-mutual issue estoppel by another name without the important qualifications recognized by the American courts as part and parcel of the general doctrine of non-mutual issue estoppel (Watson, *supra*, at pp. 624-25).

It is true that the doctrine of abuse of process has been extended beyond the strict parameters of *res judicata* while borrowing much of its rationales and some of its constraints. It is said to be more of an adjunct doctrine, defined in reaction to the settled rules of issue estoppel and cause of action estoppel, than an independent one (Lange, *supra*, at p. 344). The policy grounds supporting abuse of process by relitigation are the same as the essential policy grounds supporting issue estoppel (Lange, *supra*, at pp. 347-48):

du tribunal d'empêcher que ses procédures soient utilisées abusivement, d'une manière [...] qui aurait [...] pour effet de discréditer l'administration de la justice » (*Canam Enterprises Inc. c. Coles* (2000), 51 O.R. (3d) 481 (C.A.), par. 55, le juge Goudge, dissident, approuvé par [2002] 3 R.C.S. 307, 2002 CSC 63). Le juge Goudge a développé la notion de la façon suivante aux par. 55 et 56 :

[TRADUCTION] La doctrine de l'abus de procédure engage le pouvoir inhérent du tribunal d'empêcher que ses procédures soient utilisées abusivement, d'une manière qui serait manifestement injuste envers une partie au litige, ou qui aurait autrement pour effet de discréditer l'administration de la justice. C'est une doctrine souple qui ne s'encombre pas d'exigences particulières telles que la notion d'irrecevabilité (voir *House of Spring Gardens Ltd. c. Waite*, [1990] 3 W.L.R. 347, p. 358, [1990] 2 All E.R. 990 (C.A.)).

Un cas d'application de l'abus de procédure est lorsque le tribunal est convaincu que le litige a essentiellement pour but de rouvrir une question qu'il a déjà tranchée. [Je souligne.]

Ainsi qu'il ressort du commentaire du juge Goudge, les tribunaux canadiens ont appliqué la doctrine de l'abus de procédure pour empêcher la réouverture de litiges dans des circonstances où les exigences strictes de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée (généralement les exigences de lien de droit et de réciprocité) n'étaient pas remplies, mais où la réouverture aurait néanmoins porté atteinte aux principes d'économie, de cohérence, de caractère définitif des instances et d'intégrité de l'administration de la justice. (Voir par exemple *Franco c. White* (2001), 53 O.R. (3d) 391 (C.A.); *Bomac Construction Ltd. c. Stevenson*, [1986] 5 W.W.R. 21 (C.A. Sask.); et *Bjarnarson c. Government of Manitoba* (1987), 38 D.L.R. (4th) 32 (B.R. Man.), *conf. par* (1987), 21 C.P.C. (2d) 302 (C.A. Man.)) Cette application a suscité des critiques, certains disant que la doctrine de l'abus de procédure pour remise en cause n'est ni plus ni moins que la doctrine générale de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée, sans exigence de réciprocité, à laquelle il manque les importantes conditions que les tribunaux américains ont reconnues comme parties intégrantes de la doctrine (Watson, *loc. cit.*, p. 624-625).

Certes, la doctrine de l'abus de procédure a débordé des stricts paramètres du principe de l'autorité de la chose jugée tout en lui empruntant beaucoup de ses fondements et quelques-unes de ses restrictions. D'aucuns la voient davantage comme une doctrine auxiliaire, élaborée en réaction aux règles établies de la préclusion (découlant d'une question déjà tranchée ou fondée sur la cause d'action), que comme une doctrine indépendante (Lange, *op. cit.*, p. 344). Les raisons de principes étayant la doctrine de l'abus de procédure pour remise en cause sont identiques à celles de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée (Lange, *op. cit.*, p. 347-348) :



The two policy grounds, namely, that there be an end to litigation and that no one should be twice vexed by the same cause, have been cited as policies in the application of abuse of process by relitigation. Other policy grounds have also been cited, namely, to preserve the courts' and the litigants' resources, to uphold the integrity of the legal system in order to avoid inconsistent results, and to protect the principle of finality so crucial to the proper administration of justice.

[36] While the policy grounds supporting abuse of process by relitigation and issue estoppel can be similar, Justice Arbour has emphasized that the main focus of the abuse of process doctrine is to preserve the integrity of the legal system in order to avoid inconsistent results. In *CUPE* she stated, at paragraph 43, that “[i]n all of its applications, the primary focus of the doctrine of abuse of process is the integrity of the adjudicative functions of courts.” She later added at paragraph 44:

The adjudicative process, and the importance of preserving its integrity, were well described by Doherty J.A. He said, at para. 74:

The adjudicative process in its various manifestations strives to do justice. By the adjudicative process, I mean the various courts and tribunals to which individuals must resort to settle legal disputes. Where the same issues arise in various forums, the quality of justice delivered by the adjudicative process is measured not by reference to the isolated result in each forum, but by the end result produced by the various processes that address the issue. By justice, I refer to procedural fairness, the achieving of the correct result in individual cases and the broader perception that the process as a whole achieves results which are consistent, fair and accurate.

[37] In this sense, Justice Arbour has explained that this focus in the abuse of process doctrine can be distinguished from issue estoppel, which is more concerned with the principle that no one should be twice vexed by the same cause. She stated, at paragraph 12 of *OPSEU*, above:

[TRADUCTION] Les deux raisons de principe, savoir qu'un litige puisse avoir une fin et que personne ne puisse être tracassé deux fois par la même cause d'action, ont été invoquées comme principes fondant l'application de la doctrine de l'abus de procédure pour remise en cause. D'autres principes ont également été invoqués : la préservation des ressources des tribunaux et des parties, le maintien de l'intégrité du système judiciaire afin d'éviter les résultats contradictoires et la protection du principe du caractère définitif des instances si important pour la bonne administration de la justice.

[36] Les raisons de principe sous-tendant la doctrine de l'abus de procédure pour remise en cause et celle de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée sont peut-être les mêmes, mais la juge Arbour a souligné que la doctrine de l'abus de procédure vise essentiellement à préserver l'intégrité du système judiciaire afin d'éviter les résultats contradictoires. Elle a déclaré au paragraphe 43 de *SCFP* : «[d]ans tous ses cas d'application, la doctrine de l'abus de procédure vise essentiellement à préserver l'intégrité de la fonction judiciaire. » Elle a ensuite ajouté, au paragraphe 44 :

Le processus décisionnel judiciaire, et l'importance d'en préserver l'intégrité, ont été bien décrits par le juge Doherty. Voici ce qu'on peut lire au par. 74 de ses motifs :

[TRADUCTION] Dans ses diverses manifestations, le processus décisionnel judiciaire vise à rendre justice. Par processus décisionnel judiciaire, j'entends les divers tribunaux judiciaires ou administratifs auxquels il faut s'adresser pour le règlement des litiges. Lorsque la même question est soulevée devant divers tribunaux, la qualité des décisions rendues au terme du processus judiciaire se mesure non par rapport au résultat particulier obtenu de chaque forum, mais par le résultat final découlant des divers processus. Par justice, j'entends l'équité procédurale, l'obtention du résultat approprié dans chaque affaire et la perception plus générale que l'ensemble du processus donne des résultats cohérents, équitables et exacts.

[37] La juge Arbour a expliqué que l'on peut établir une différence à cet égard entre la doctrine de l'abus de procédure et la préclusion découlant d'une question déjà tranchée, laquelle concerne davantage le principe selon lequel personne ne devrait être tracassé deux fois par la même cause d'action. Elle a affirmé au paragraphe 12 de *SEEFPO*, précité :

Although both doctrines promote the better administration of justice, issue estoppel is a more appropriate doctrine to use when the focus is primarily on the interests of litigants. Abuse of process, on the other hand, transcends the interests of litigants and focuses on the integrity of the entire system.

[38] Indeed, when Justice Arbour applied the doctrine of abuse of process to the facts on appeal, it is clear that she was mostly concerned with maintaining the integrity of the judicial system, especially with respect to the prospect of conflicting decisions bringing the administration of justice into disrepute. She stated, at paragraph 57 [of *CUPE*]:

As a result of the conflicting decisions, the City of Toronto would find itself in the inevitable position of having a convicted sex offender reinstated to an employment position where he would work with the very vulnerable young people he was convicted of assaulting. An educated and reasonable public would presumably have to assess the likely correctness of one or the other of the adjudicative findings regarding the guilt of the convicted grievor. The authority and finality of judicial decisions are designed precisely to eliminate the need for such an exercise. [Emphasis added.]

[39] In terms of how to exercise one's discretion in applying the abuse of process doctrine, Justice Arbour provided a number of considerations in deciding when it would not be an abuse of process to relitigate a matter, in *CUPE*, at paragraphs 51-52:

Rather than focus on the motive or status of the parties, the doctrine of abuse of process concentrates on the integrity of the adjudicative process. Three preliminary observations are useful in that respect. First, there can be no assumption that relitigation will yield a more accurate result than the original proceeding. Second, if the same result is reached in the subsequent proceeding, the relitigation will prove to have been a waste of judicial resources as well as an unnecessary expense for the parties and possibly an additional hardship for some witnesses. Finally, if the result in the subsequent proceeding is different from the conclusion reached in the first on the very same issue, the inconsistency, in and of itself, will undermine the credibility of the entire judicial process, thereby diminishing its authority, its credibility and its aim of finality.

In contrast, proper review by way of appeal increases confidence in the ultimate result and affirms both the authority of the process as well as the finality of the result. It is therefore

Bien que les deux doctrines visent à favoriser la meilleure administration possible de la justice, celle de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée est plus indiquée lorsque l'accent est mis sur les intérêts des parties. La doctrine de l'abus de procédure, elle, transcende les intérêts des parties et s'attache à l'intégrité du système.

[38] Il ne fait aucun doute que, lorsque la juge Arbour a appliqué la doctrine de l'abus de procédure aux faits de l'appel dont elle était saisie, elle était surtout préoccupée par le maintien de l'intégrité du système judiciaire, en particulier au regard de la possibilité que des décisions contradictoires déconsidèrent l'administration de la justice. Elle a dit au paragraphe 57 [de *SCFP*] :

Ces décisions contradictoires mettraient inévitablement la Ville de Toronto dans une situation où une personne condamnée pour agression sexuelle est rétablie dans un emploi qui la met en contact avec des jeunes très vulnérables comme la victime de l'agression dont elle a été déclarée coupable. On peut supposer que cela induirait le public informé et sensé à évaluer le bien-fondé de l'un ou l'autre des jugements relatifs à la culpabilité de l'employé. L'autorité et l'irrévocabilité des décisions de justice visent précisément à éliminer la nécessité d'un tel exercice. [Non souligné dans l'original.]

[39] En ce qui concerne l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'appliquer la doctrine de l'abus de procédure, la juge Arbour a décrit un certain nombre de facteurs à prendre en considération lorsqu'il faut décider si la remise en cause d'une affaire constituerait un abus de procédure, aux paragraphes 51 et 52 de *SCFP* :

La doctrine de l'abus de procédure s'articule autour de l'intégrité du processus juridictionnel et non autour des motivations ou de la qualité des parties. Il convient de faire trois observations préliminaires à cet égard. Premièrement, on ne peut présumer que la remise en cause produira un résultat plus exact que l'instance originale. Deuxièmement, si l'instance subséquente donne lieu à une conclusion similaire, la remise en cause aura été un gaspillage de ressources judiciaires et une source de dépenses inutiles pour les parties sans compter les difficultés supplémentaires qu'elle aura pu occasionner à certains témoins. Troisièmement, si le résultat de la seconde instance diffère de la conclusion formulée à l'égard de la même question dans la première, l'incohérence, en soi, ébranlera la crédibilité de tout le processus judiciaire et en affaiblira ainsi l'autorité, la crédibilité et la vocation à l'irrévocabilité.

La révision de jugements par la voie normale de l'appel, en revanche, accroît la confiance dans le résultat final et confirme l'autorité du processus ainsi que l'irrévocabilité de son résultat.

apparent that from the system's point of view, relitigation carries serious detrimental effects and should be avoided unless the circumstances dictate that relitigation is in fact necessary to enhance the credibility and the effectiveness of the adjudicative process as a whole. There may be instances where relitigation will enhance, rather than impeach, the integrity of the judicial system, for example: (1) when the first proceeding is tainted by fraud or dishonesty; (2) when fresh, new evidence, previously unavailable, conclusively impeaches the original results; or (3) when fairness dictates that the original result should not be binding in the new context. This was stated unequivocally by this Court in *Danyluk*, *supra*, at para. 80.

[40] It ought to be emphasized that Justice Arbour in *CUPE* explicitly makes reference to the comments of Justice Binnie in *Danyluk*, above, to inform the considerations of "fairness" when deciding whether or not to invoke the abuse of process doctrine. Justice Binnie, writing for the Court with respect to issue estoppel, made it abundantly clear that considerations of fairness include the right to be heard. He stated, at paragraph 80:

As a final and most important factor, the Court should stand back and, taking into account the entirety of the circumstances, consider whether application of issue estoppel in the particular case would work an injustice. Rosenberg J.A. concluded that the appellant had received neither notice of the respondent's allegation nor an opportunity to respond. He was thus confronted with the problem identified by Jackson J.A., dissenting, in *Iron v. Saskatchewan (Minister of the Environment & Public Safety)*, [1993] 6 W.W.R. 1 (Sask. C.A.), at p. 21:

The doctrine of res judicata, being a means of doing justice between the parties in the context of the adversarial system, carries within its tenets the seeds of injustice, particularly in relation to issues of allowing parties to be heard.

Whatever the appellant's various procedural mistakes in this case, the stubborn fact remains that her claim to commissions worth \$300,000 has simply never been properly considered and adjudicated. [Emphasis added.]

[41] The final relevant factor to consider in analyzing the abuse of process doctrine for the purposes of these

D'un point de vue systémique, il est donc évident que la remise en cause s'accompagne de graves effets préjudiciables et qu'il faut s'en garder à moins que des circonstances n'établissent qu'elle est, dans les faits, nécessaire à la crédibilité et à l'efficacité du processus juridictionnel dans son ensemble. Il peut en effet y avoir des cas où la remise en cause pourra servir l'intégrité du système judiciaire plutôt que lui porter préjudice, par exemple : (1) lorsque la première instance est entachée de fraude ou de malhonnêteté, (2) lorsque de nouveaux éléments de preuve, qui n'avaient pu être présentés auparavant, jettent de façon probante un doute sur le résultat initial, (3) lorsque l'équité exige que le résultat initial n'ait pas force obligatoire dans le nouveau contexte. C'est ce que notre Cour a dit sans équivoque dans l'arrêt *Danyluk*, précité, par. 80.

[40] Il y aurait lieu de souligner que la juge Arbour fait expressément référence, dans *SCFP*, aux remarques formulées par le juge Binnie dans *Danyluk*, précité, pour éclairer les considérations d'« équité » qui doivent être prises en compte lorsqu'on décide s'il convient d'invoquer la doctrine de l'abus de procédure. Rédigeant les motifs de la Cour sur la question de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée, le juge Binnie a dit sans ambiguïté que les considérations d'équité comprennent le droit d'être entendu. Il a écrit au paragraphe 80 :

Suivant ce dernier facteur, qui est aussi le plus important, notre Cour doit prendre un certain recul et, eu égard à l'ensemble des circonstances, se demander si, dans l'affaire dont elle est saisie, l'application de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée entraînerait une injustice. Le juge Rosenberg de la Cour d'appel a conclu que l'appelante n'avait pas été informée des allégations de l'intimée et n'avait pas eu la possibilité d'y répondre. Le juge Rosenberg était donc aux prises avec le problème signalé par le juge Jackson, dans ses motifs dissidents dans l'arrêt *Iron c. Saskatchewan (Minister of the Environment & Public Safety)*, [1993] 6 W.W.R. 1 (C.A. Sask.), p. 21 :

[TRADUCTION] Constituant un moyen de rendre justice aux parties dans le contexte d'une procédure contradictoire, la doctrine de l'autorité de la chose jugée porte en elle-même le germe de l'injustice, spécialement lorsque le droit des parties de se faire entendre est en jeu.

Indépendamment des diverses erreurs de nature procédurale commises par l'appelante en l'espèce, il n'en demeure pas moins que sa réclamation visant des commissions totalisant 300 000 \$ n'a tout simplement jamais été examinée et tranchée adéquatement. [Non souligné dans l'original.]

[41] Le dernier facteur dont il faut tenir compte dans l'analyse de la doctrine de l'abus de procédure en l'espèce

appeals is the gravity of casting doubt over the validity of a criminal conviction. Doing so has been deemed by the Supreme Court of Canada to be “a very serious matter” (*CUPE*, above, at paragraph 54).

est la gravité que revêt le fait de mettre en doute la validité d’une déclaration de culpabilité. Selon la Cour suprême, il s’agit d’« une action très grave » (*SCFP*, précité, au paragraphe 54).

#### Application of the abuse of process doctrine to the facts

#### L’application de la doctrine de l’abus de procédure aux faits

[42] First and foremost, the application of the abuse of process doctrine involves a balancing exercise. As explained by Justice Arbour in *CUPE*, at paragraph 15:

[42] D’abord et avant tout, l’application de la doctrine de l’abus de procédure implique la recherche d’un équilibre. Comme la juge Arbour l’a expliqué au paragraphe 15 de *SCFP* :

Properly understood and applied, the doctrines of *res judicata* and abuse of process govern the interplay between different judicial decision makers. These rules and principles call for a judicial balance between finality, fairness, efficiency and authority of judicial decisions. [Emphasis added.]

Bien interprétées et bien appliquées, les doctrines de l’autorité de la chose jugée et de l’abus de procédure règlent les interactions entre les différents décideurs judiciaires. Ces règles et principes exigent des décideurs qu’ils réalisent un équilibre entre l’irrévocabilité, l’équité, l’efficacité et l’autorité des décisions judiciaires. [Non souligné dans l’original.]

[43] Justice Bowie applied one of the instances Justice Arbour envisioned where it may not be appropriate for the abuse of process doctrine to be invoked, namely “when fairness dictates that the original result should not be binding in the new context” (*CUPE*, at paragraph 52). He found that, given that the assessments had never been litigated, and given that the taxpayers did not litigate the guilt or innocence of Bellfield and Minchella, it would not be fair to deny the taxpayers the opportunity to be heard with respect to whether the partnerships qualified as sources of legitimate business income.

[43] Le juge Bowie a appliqué l’un des exemples mentionnés par la juge Arbour où il peut ne pas être approprié d’invoquer la doctrine de l’abus de procédure, à savoir « lorsque l’équité exige que le résultat initial n’ait pas force obligatoire dans le nouveau contexte » (*SCFP*, au paragraphe 52). Il a conclu que, étant donné que les cotisations n’avaient jamais été débattues et que les contribuables ne plaident pas la culpabilité ou l’innocence de MM. Bellfield et Minchella, il ne serait pas équitable de leur refuser la possibilité de se faire entendre au sujet de la question de savoir si les sociétés de personnes étaient admissibles à titre de sources de revenu d’entreprise légitime.

[44] The motions Judge explicitly balanced the two relevant factors in these appeals—the right to be heard and the gravity of casting doubt on a criminal conviction—at paragraph 8 of his decision: “In my view, this is a case in which the *quasi* constitutional rights of the appellants to a fair hearing must take precedence over finality and the potential for conflicting results.”

[44] Le juge des requêtes a expressément mis en balance deux facteurs pertinents dans ces appels—le droit d’être entendu et la gravité que revêt le fait de mettre en doute la validité d’une déclaration de culpabilité—au paragraphe 8 de sa décision : « À mon avis, il s’agit ici d’un cas dans lequel les droits *quasi* constitutionnels des appelants à une audience impartiale doivent l’emporter sur l’irrévocabilité et sur la possibilité de résultats contradictoires. »

[45] The appellant argues that the motions Judge erred by placing emphasis upon the interests of the taxpayers, instead of the judicial system. It is necessary to point out, however, that when it comes to the right to be heard, the

[45] L’appelante prétend que le juge des requêtes a commis une erreur en mettant l’accent sur les intérêts des contribuables plutôt que sur l’intérêt du système judiciaire. Il faut cependant mentionner que, lorsqu’il s’agit

interests of the taxpayers and the integrity of the judicial system are not mutually exclusive. That litigants have the opportunity to make their case in court for the first time is an interest that ought to be maintained in any judicial system. The right to be heard—the *audi alteram partem* rule—is a principle of natural justice. The right to be heard is also a quasi-constitutional right under federal law (paragraphs 1(a) and 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*). Indeed, I agree with Justice Bowie when he stated in his decision, at paragraph 7 “the credibility of the system would not be enhanced by denying these appellants the right to call evidence in respect of the core issue in their appeals.” Justice Bowie was correct to consider the right to be heard: *Danyluk*, above, at paragraph 80. This is especially acute when the doctrine of abuse of process by relitigation is pleaded against a litigant not party to the original proceeding. In this circumstance the right to be heard is a factor strongly militating against invoking the doctrine.

[46] Of course, it is impossible to tell whether answering questions one through four in the affirmative will deny the taxpayers’ ability to call evidence. However, to this same end, it will be difficult to know the extent to which the taxpayers’ evidence or argument may go against facts allegedly found by the jury in the criminal convictions of Bellfield and Minchella. Ultimately, I am also not convinced that the appellant has demonstrated that the administration of justice would be placed into disrepute. While I fully recognize that to render a judicial decision which purports to upset the clear and crucial findings of a criminal conviction may seriously bring the administration of justice into disrepute, it is unclear that that would occur in this instance. It is important to juxtapose the situation in this instance with the facts in *CUPE*, above, and *OPSEU*, above. In those cases, the parties had been convicted of sexual assault, and in order to grieve their dismissals, their unions, on their behalf, had to argue that they did not commit those sexual assaults. Such facts would unambiguously bring into question the integrity of the justice system. As stated by Doherty J.A. in *Toronto (City) v. Canadian Union of Public Employees, Local 79* (2001), 55 O.R. (3d) 541 (C.A.), at paragraph 84 (and cited with approval by Justice Arbour in *CUPE*, at paragraph 56):

du droit d’être entendu, les intérêts des contribuables et l’intégrité du système judiciaire ne s’excluent pas mutuellement. Le fait que des parties ont la possibilité de présenter leur affaire à un tribunal pour la première fois est un intérêt qui devrait être reconnu dans tout système judiciaire. Le droit d’être entendu—la règle *audi alteram partem*—est un principe de justice naturelle. Il s’agit aussi d’un droit quasi constitutionnel en droit fédéral (alinéas 1a) et 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. En fait, je suis d’accord avec le juge Bowie lorsqu’il écrit au paragraphe 7 de sa décision : « [l]a crédibilité du système judiciaire [...] ne serait pas accrue si l’on refusait aux présents appelants le droit de soumettre une preuve au sujet de la question qui est au cœur de leurs appels. » Le juge Bowie a eu raison de tenir compte du droit d’être entendu : *Danyluk*, précité, au paragraphe 80. Cela est particulièrement important lorsque la doctrine de l’abus de procédure par la remise en cause est invoquée à l’encontre d’une personne qui n’était pas partie à l’instance originale. Dès lors, le droit d’être entendu est un facteur fortement défavorable à l’utilisation de la doctrine.

[46] Évidemment, il est impossible de dire si une réponse affirmative aux questions un à quatre empêchera les contribuables de présenter une preuve. À cet égard, il sera cependant difficile de savoir dans quelle mesure la preuve ou les prétentions des contribuables pourraient contredire des faits sur lesquels le jury se serait appuyé pour déclarer coupables MM. Bellfield et Minchella. En définitive, je ne suis pas non plus convaincu que l’appelante a démontré que l’administration de la justice serait déconsidérée. Bien que je reconnaisse pleinement que le fait de rendre une décision judiciaire qui vise à modifier les conclusions nettes et fondamentales sur lesquelles repose une déclaration de culpabilité peut déconsidérer sérieusement l’administration de la justice, il n’est pas certain que cela se produirait en l’espèce. Il importe de juxtaposer les faits de la présente affaire et ceux en cause dans *SCFP*, précité, et dans *SEEFPO*, précité. Dans ces affaires, les parties avaient été déclarées coupables d’agression sexuelle et, au soutien des griefs visant à contester leur congédiement, leurs syndicats devaient soutenir, en leur nom, qu’ils n’avaient pas commis ces agressions sexuelles. Il est évident que des faits de ce genre mettent en cause l’intégrité du système judiciaire. Comme le juge Doherty l’a affirmé dans *Toronto (City) v. Canadian Union of Public Employees, Local 79* (2001), 55 O.R.



The reasonable observer would wonder how Oliver could be found guilty beyond a reasonable doubt in one proceeding and after the Court of Appeal had affirmed that finding, be found in a separate proceeding not to have committed the very same assault. That reasonable observer would also not understand how Oliver could be found to be properly convicted of sexually assaulting the complainant and deserving of 15 months in jail and yet also be found in a separate proceeding not to have committed that sexual assault and to be deserving of reinstatement in a job which would place young persons like the complainant under his charge.

[47] In the present case, it might be possible that a reasonable observer would not have trouble reconciling a decision rendered in the taxpayers' favour with the criminal convictions. This is the case for two reasons. Firstly, it must be recalled that this is a case involving jury convictions. As stated earlier, it is impossible to discern what precisely the jury concluded. Secondly, unlike the situation in *CUPE*, above, and *OPSEU*, above, the relationship between the convictions of Bellfield and Minchella and what the taxpayers need to prove to win their appeal is much more tangential. Bellfield and Minchella were convicted of fraud and uttering forged documents, whereas the taxpayers are claiming that they simply had legitimate business expenses. While there is some overlap between the two proceedings in terms of the type of evidence presented, it is impossible to know whether the taxpayers' case will explicitly contradict the findings by the jury. To use the language of Doherty J.A., I cannot be certain that the reasonable observer would have difficulty reconciling the conviction of Minchella and Bellfield with a successful taxpayer appeal by the respondents.

[48] Once again, the broadness of questions one through four needs to be emphasized. The motions Judge was not asked, "Would it be an abuse of process for the taxpayers to say that Bellfield and Minchella were wrongfully convicted?" Rather, he was faced with a question as to whether the taxpayers could allege evidence and/or argument contrary to the fundamental issues and/or material

(3d) 541 (C.A.), au paragraphe 84 (cité avec approbation par la juge Arbour dans *SCFP*, au paragraphe 56) :

[TRADUCTION] Tout observateur sensé se demanderait comment il se peut qu'un tribunal ait conclu hors de tout doute raisonnable qu'Oliver était coupable, et qu'après confirmation du verdict par la Cour d'appel, il soit déterminé, dans une autre instance, qu'il n'a pas commis cette même agression. Cet observateur ne comprendrait pas non plus qu'Oliver ait pu à bon droit être reconnu coupable d'agression sexuelle contre le plaignant et condamné à quinze mois d'emprisonnement, mais qu'une autre instance donne lieu à la conclusion qu'il n'a pas commis l'agression sexuelle et qu'il doit être réintégré dans des fonctions où des jeunes comme le plaignant seraient placés sous sa surveillance.

[47] En l'espèce, il est possible qu'un observateur sensé n'ait aucun problème à concilier une décision favorable aux contribuables et les déclarations de culpabilité et ce, pour deux raisons. Premièrement, il faut rappeler que les déclarations de culpabilité ont été prononcées par un jury. Comme il a été mentionné précédemment, il est impossible de savoir ce que le jury a exactement conclu. Deuxièmement, le rapport entre les déclarations de culpabilité prononcées contre MM. Bellfield et Minchella et la preuve que les contribuables doivent présenter pour avoir gain de cause en appel est beaucoup plus indirect que dans *SCFP*, précité, et dans *SEEFPO*, précité. MM. Bellfield et Minchella ont été déclarés coupables de fraude et d'emploi de documents contrefaits, alors que les contribuables allèguent qu'ils avaient simplement des dépenses d'entreprise légitimes. Bien que les instances se chevauchent dans une certaine mesure pour ce qui est du type d'éléments de preuve présentés, il est impossible de savoir si la thèse des contribuables contredira explicitement les conclusions du jury. Pour reprendre les propos du juge Doherty, je ne peux pas être certain qu'un observateur sensé aurait de la difficulté à concilier les déclarations de culpabilité prononcées contre MM. Minchella et Bellfield et la décision d'accueillir l'appel interjeté par les contribuables intimés.

[48] Il faut à nouveau souligner la grande portée des questions un à quatre. Le juge des requêtes n'était pas saisi de la question suivante : [TRADUCTION] « Les contribuables commettraient-ils un abus de procédure s'ils disaient que MM. Bellfield et Minchella ont été condamnés à tort? » Il devait plutôt déterminer si les contribuables pouvaient présenter des éléments de preuve et des pré-



facts underlying the criminal convictions. Based on this, Justice Bowie made no discernible error in declining to exercise his discretion in answering questions one through four in the negative.

Did the motions Judge err in the exercise of his discretion in deciding that there was no abuse of process to make allegations contrary to the findings of fact during sentencing by Justice Chapnik?

[49] I begin my analysis on this issue by noting that the motions Judge did not engage in separate analysis for question five. In my opinion, this question warrants separate attention. Nevertheless, for the reasons that follow, Justice Bowie did not commit a discernible error in law or principle in exercising his discretion to come to the same result.

[50] As opposed to the convictions by jury, it is more likely that any argument made by the taxpayers would contradict the findings of fact by Justice Chapnik in her reasons for sentence. Some of her findings (*R. v. Bjellebo*, [2000] O.J. No. 478 (S.C.J.) (QL)) included [at paragraphs 18-21]:

In terms of gravity, this was a substantial fraud of massive proportion and international in scope. It involved layers of deceit and subterfuge....

As the general partner for each limited partnership, OCGC undertook to loan funds to the investors for the purchase of the units in return for interest bearing promissory notes. In reality, there were no loans secured and no funds available to OCGC other than the cash deposits and interest payments of the investors.

The principals had no honest intention to spend investor monies for a legitimate business purpose....

The magnitude of the fraudulent scheme was, by all accounts, enormous.

[51] As in questions one through four, the two factors to balance are the right to be heard and the finality and

tentions contredisant les questions fondamentales et les faits importants sur lesquels étaient fondées les déclarations de culpabilité. Compte tenu de cette question, le juge Bowie n'a commis aucune erreur apparente en refusant d'exercer son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il a donné une réponse négative aux questions un à quatre.

Le juge des requêtes a-t-il commis une erreur en exerçant son pouvoir discrétionnaire de manière à décider qu'il n'y avait pas abus de procédure si des allégations contraires aux conclusions de fait tirées par la juge Chapnik au cours du processus de détermination de la peine étaient faites?

[49] Je souligne d'abord que le juge des requêtes n'a pas effectué une analyse séparée concernant la question cinq. À mon avis, il aurait dû le faire. Néanmoins, pour les motifs qui suivent, le juge Bowie n'a pas commis d'erreur apparente en droit ou en principe en exerçant son pouvoir discrétionnaire pour parvenir au même résultat.

[50] Il est plus probable que les prétentions des contribuables contrediraient les conclusions de fait tirées par la juge Chapnik dans ses motifs justifiant les peines que les déclarations de culpabilité prononcées par le jury. La juge Chapnik a notamment conclu (*R. c. Bjellebo*, [2000] O.J. n° 478 (C.S.J.) (QL)) [aux paragraphes 18 à 21] :

[TRADUCTION] Sur le plan de la gravité, il y a eu une fraude de très grande envergure et de portée internationale, comportant des niveaux de supercherie et de subterfuge [...]

En qualité de commandité de chaque société en commandite, OCGC a entrepris de prêter des fonds aux investisseurs pour l'achat des parts, en contrepartie de billets portant intérêt. En réalité, il n'y a eu aucun prêt et OCGC ne disposait pas d'autres fonds que les dépôts en espèces et les intérêts payés par les investisseurs.

Les dirigeants n'avaient pas honnêtement l'intention d'utiliser l'argent des investisseurs pour une fin commerciale légitime. [...]

Tout porte à croire que l'ampleur de la fraude était énorme.

[51] Comme dans le cas des questions un à quatre, les deux facteurs qu'il faut mettre en balance sont, d'une

authority of judicial decisions. My analysis with respect to the taxpayers' right to be heard and its crucial impact on the abuse of process doctrine remains the same here as it was for questions one through four.

[52] Where my analysis differs from the first four questions is with respect to the finality and authority of judicial decisions. There are two concerns here not applicable to the first four questions, but they ultimately cancel each other out. On the one hand, the reasonably educated person may have great difficulty reconciling the conclusions of Justice Chapnik with a successful appeal by the taxpayers. On the other hand, however, it is not as serious to contradict a finding of fact in the reasons given for sentencing as it would be to contradict a criminal conviction. I would note here that no authority has been brought to my attention where the reasons for sentence in one case have been used to invoke the doctrine of abuse of process in a different case. Indeed, the appellant was unable to show any instance where the findings of fact in reasons for sentence have been used as evidence in a subsequent proceeding.

[53] Thus, the motions Judge made no error of law or principle in exercising his discretion to answer question five in the negative. Any possibility of the administration of justice being brought into disrepute was heavily outweighed by the right of the respondents to be heard.

[54] Since these appeals were heard, counsel for the appellant has brought this Court's attention to the decision of *Polgrain Estate v. Toronto East General Hospital* (2007), 87 O.R. (3d) 55 (S.C.J.) (*Polgrain*). In that case, the estate of Mrs. Polgrain had sued a hospital for a number of sexual assaults alleged to have taken place. In an earlier criminal proceeding relating to the same incidents, not only was the nurse in question acquitted, but the trial Judge in his reasons for acquittal also found that no assaults took place at all. The hospital's motion to dismiss the action on the grounds of abuse of process was allowed. In my opinion, the reasons in *Polgrain* are not wholly apposite to the facts in these appeals for two

part, le droit d'être entendu et, d'autre part, le caractère définitif et l'autorité des décisions judiciaires. Mon analyse du droit des contribuables d'être entendus et de ses répercussions fondamentales sur la doctrine de l'abus de procédure sont les mêmes ici que dans le cas des questions un à quatre.

[52] Là où mon analyse diffère cependant, c'est au regard du caractère définitif et de l'autorité des décisions judiciaires. Il y a deux considérations ici qui ne s'appliquaient pas aux quatre premières questions, mais dont l'effet s'annule au bout du compte. D'une part, la personne raisonnablement instruite peut avoir beaucoup de difficulté à concilier les conclusions de la juge Chapnik et la décision d'accueillir l'appel des contribuables. D'autre part cependant, il n'est pas aussi grave de contredire une conclusion de fait figurant dans les motifs d'une peine que de contredire une déclaration de culpabilité. Je tiens à ajouter ici qu'aucune affaire où les motifs relatifs à la peine prononcés dans une affaire ont été utilisés pour invoquer la doctrine de l'abus de procédure dans une autre affaire n'a été portée à mon attention. En fait, l'appelante n'a pas été en mesure de citer un cas où les conclusions de fait figurant les motifs relatifs à la peine ont été utilisées comme preuve dans une instance subséquente.

[53] Le juge des requêtes n'a donc commis aucune erreur de droit ou de principe en exerçant son pouvoir discrétionnaire de manière à donner une réponse négative à la question cinq. Le droit des intimés d'être entendus l'emportait largement sur la possibilité que l'administration de la justice soit déconsidérée.

[54] Depuis que les présents appels ont été entendus, l'avocat de l'appelante a porté à l'attention de la Cour *Polgrain Estate v. Toronto East General Hospital* (2007), 87 O.R. (3d) 55 (C.S.J.) (*Polgrain*). Dans cette affaire, la succession de M<sup>me</sup> Polgrain avait poursuivi un hôpital pour un certain nombre d'agressions sexuelles. Lors d'un procès criminel ayant eu lieu précédemment relativement aux mêmes incidents, non seulement l'infirmier poursuivi avait-il été acquitté, mais le juge du procès avait conclu, dans ses motifs d'acquiescement, qu'aucune agression n'avait été commise. La requête présentée par l'hôpital afin que l'action soit rejetée pour cause d'abus de procédure a été accueillie. À mon avis, les motifs dans *Polgrain*

reasons. Firstly, just as in *CUPE* and *OPSEU*, the questions in the criminal and the civil proceedings were identical, which cannot be said in these appeals. Secondly, despite a thorough review of Justice Arbour's reasons in *CUPE*, absent in the analysis in *Polgrain* was a consideration of the factors when relitigation would enhance the integrity of the justice system, especially where fairness dictates that the original result should not be binding in the new context: *CUPE*, at paragraph 52. It appears from the reasons that counsel for the hospital never raised this argument in their submissions, which explains its absence in *Polgrain*. While the assistance of counsel in drawing the Court's attention to this case is appreciated, it does not detract from my conclusion that the motions Judge did not err in declining to invoke the abuse of process doctrine.

#### ADDITIONAL REMARKS

[55] I have read a draft of the concurring reasons of Justice Nadon, who concludes that the abuse of process can never apply against a litigant who was not a party to the original proceeding, nor a privy to a party to those proceedings. For the reasons that follow, I do not agree that it would be appropriate to apply this bright-line test so as to limit the abuse of process doctrine in such a way. Leaving the difficulty in defining a privy aside, the problem with this bright-line test is that it is not possible to foresee all potential fact situations. It would be unwise for this Court to lay down such a rule, only to have to revoke or revise it because of an unforeseen situation. The balancing test as outlined by Justice Arbour [in *CUPE*] is sufficiently flexible to accommodate changing situations by keeping the focus of the analysis on the integrity of the judicial system.

[56] I would like to provide an illustrative example to demonstrate why it is unwise to completely exclude the abuse of process doctrine against non-parties. Insurance policies on houses often provide that the insurer will not cover any damages arising out of an act intended by any

ne sont pas totalement pertinents en l'espèce pour deux raisons. Premièrement, tout comme dans *SCFP* et dans *SEEFPO*, les questions en litige dans les instances pénale et civile étaient identiques, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Deuxièmement, malgré un examen détaillé des motifs de la juge Arbour dans *SCFP*, la Cour n'a pas, dans *Polgrain*, pris en considération les facteurs qui entrent en jeu lorsque la remise en cause servirait l'intégrité du système judiciaire, en particulier lorsque l'équité exige que le résultat initial n'ait pas force obligatoire dans le nouveau contexte : *SCFP*, au paragraphe 52. Il ressort des motifs que l'avocate de l'hôpital n'avait jamais soulevé cet argument dans ses prétentions, ce qui explique pourquoi il n'en a pas été question dans *Polgrain*. La Cour remercie l'avocat d'avoir attiré son attention sur cette affaire, mais celle-ci ne change rien à ma conclusion selon laquelle le juge des requêtes n'a pas commis d'erreur en refusant d'invoquer la doctrine de l'abus de procédure.

#### REMARQUES ADDITIONNELLES

[55] J'ai lu une ébauche des motifs concourants du juge Nadon, qui arrive à la conclusion que l'abus de procédure ne peut jamais s'appliquer à l'encontre d'une personne qui n'était pas partie à l'instance originale ou qui n'avait pas un lien de droit avec une partie à cette instance. Pour les motifs qui suivent, je ne pense pas qu'il conviendrait d'appliquer ce critère nettement tranché de manière à limiter la doctrine de l'abus de procédure de cette façon. Outre la difficulté de définir ce qu'est une personne qui a un lien de droit avec une autre, le problème concernant ce critère réside dans le fait qu'on ne peut pas prévoir toutes les situations. Il serait malavisé que la Cour établisse une telle règle qu'elle devra incontestablement révoquer ou modifier dès qu'une situation qu'elle n'a pas prévue surviendra. Le critère fondé sur l'équilibre défini par la juge Arbour [dans *SCFP*] est suffisamment souple pour tenir compte des situations changeantes tout en mettant l'accent sur l'intégrité du système judiciaire.

[56] J'aimerais donner un exemple qui illustre pourquoi il est malavisé d'écarter complètement la doctrine de l'abus de procédure à l'encontre des non-parties. Les polices d'assurance-habitation prévoient souvent que l'assureur ne couvrira pas les dommages résultant d'un

covered person to intentionally cause property damage. Suppose that the covered persons in such a case are a husband and a wife who own a house in joint tenancy, and are the named persons under the policy. Now imagine that the house is deliberately burned down by the husband, and he is, in turn, convicted of arson. The wife wishes to collect on the policy, but, according to the terms of the policy, she must contest that the husband did not intentionally burn down the house. Should the abuse of process doctrine preclude the wife from arguing that her husband did not deliberately burn down the house?

[57] It is not my intention to go so far as to answer this particular question. Rather, I would like to simply consider what the preferable approach in such a case would be. Would it be better to apply the bright-line approach and without more find that because the wife was not a party in the criminal trial that she can therefore proceed with the litigation, or would it be better to balance the wife's right to be heard against the gravity of casting doubt on her husband's criminal conviction?

[58] The difference between the two approaches is that the test I propose relies explicitly on *CUPE*, above, and has the end goal of the integrity of the justice system in mind. In my view this is preferable to the technical bright-line approach which does not take into account the sometimes competing factors of the right to be heard and the authority of judicial decisions, and in the end focuses on the integrity of the judicial system.

[59] As a final note, the doctrine of abuse of process retains its broad scope in order for courts to ensure that the court's process is not abused to the point of bringing the administration of justice into disrepute. For instance, the doctrine can be invoked by way of an unreasonable delay causing serious prejudice: see *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307. In the criminal context, it can be invoked to disentitle the Crown to carry on with the prosecution of a charge where the accused has been treated unfairly or oppressively (see *R. v. Conway*, [1989] 1 S.C.R. 1659, at page 1667). It remains a possibility, in my opinion, that a litigant not party to an original proceeding could

acte commis par la personne assurée dans le but d'endommager intentionnellement des biens. Supposons que les personnes assurées sont un mari et sa femme, que les deux sont conjointement propriétaires de la maison et qu'elles sont les personnes désignées dans la police. Imaginons maintenant que le mari mette intentionnellement le feu à la maison et qu'il soit accusé d'incendie criminel. La femme souhaite toucher le produit de l'assurance, mais, selon la police, elle doit démontrer que son mari n'a pas mis intentionnellement le feu à la maison. La doctrine de l'abus de procédure l'empêcherait-elle de prétendre que son mari n'a pas délibérément mis le feu à la maison?

[57] Je n'ai pas l'intention de répondre à cette question. J'aimerais simplement traiter de l'approche à privilégier dans un tel cas. Serait-il préférable d'appliquer seulement le critère nettement tranché et de conclure que, comme la femme n'était pas partie au procès criminel, elle peut aller de l'avant avec sa demande, ou alors de mettre en balance le droit de la femme d'être entendue et la gravité que revêt le fait de mettre en doute la déclaration de culpabilité prononcée contre son mari?

[58] La différence entre les deux approches réside dans le fait que le critère que je propose est fondé explicitement sur *SCFP*, précité, et vise au bout du compte à assurer l'intégrité du système judiciaire. À mon avis, cette approche est préférable à l'application du critère nettement tranché qui ne tient pas compte des facteurs parfois concurrents du droit d'être entendu et de l'autorité des décisions judiciaires et, au bout du compte, met l'accent sur l'intégrité du système judiciaire.

[59] Finalement, la doctrine de l'abus de procédure a toujours une grande portée afin que les tribunaux puissent s'assurer que leur procédure n'est pas utilisée de manière abusive au point de déconsidérer l'administration de la justice. Par exemple, la doctrine peut être invoquée lorsqu'un retard déraisonnable cause un préjudice grave : *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307. En matière pénale, elle peut être invoquée pour empêcher la Couronne de continuer les poursuites contre l'accusé si celui-ci a été traité de manière injuste ou oppressive (voir *R. c. Conway*, [1989] 1 R.C.S. 1659, à la page 1667). Il est toujours possible, à mon avis, qu'une personne qui n'était pas

act contrary to the interests of justice by contesting the findings of that proceeding. It would not be inappropriate, therefore, for the abuse of process doctrine to be considered in factual situations like the case at bar.

[60] In addition, I fail to see why we should close the door to the remedy in this instance, especially where it is unnecessary to do so to resolve these appeals. As was stated by Lord Diplock in *Hunter*, above, at page 536:

My Lords, this is a case about abuse of process of the High Court. It concerns the inherent power which any court of justice must possess to prevent misuse of its procedure in a way which, although not inconsistent with the literal application of its procedural rules, would nevertheless be manifestly unfair to a party to litigation before it, or would otherwise bring the administration of justice into disrepute among right-thinking people. The circumstances in which abuse of process can arise are very varied; those which give rise to the instant appeal must surely be unique. It would, in my view, be most unwise if this House were to use this occasion to say anything that might be taken as limiting to fixed categories the kinds of circumstances in which the court has a duty (I disavow the word discretion) to exercise this salutary power. [Emphasis added.]

Those words remain as true today as they were over 25 years ago. Now is not the time to decide that there can never be an instance where it might be an abuse of the Court's process for a litigant to challenge the holding of another court where they were not a party to the original proceeding.

[61] The appropriate resolution, in my opinion, is to rely on the principles articulated by Justice Arbour in *CUPE*, above. That ensures that the integrity of the justice system is maintained.

## CONCLUSION

[62] Justice Bowie made no discernible error of law or principle in answering questions one through five in the negative. Given the disposition of those questions, it is

partie à l'instance originale agisse à l'encontre des intérêts de la justice en contestant les conclusions tirées au terme de cette instance. La doctrine de l'abus de procédure pourrait donc être prise en compte dans des situations factuelles comme celle en cause en l'espèce.

[60] De plus, je ne vois pas pourquoi nous devrions fermer la porte à la réparation demandée en l'espèce, en particulier lorsqu'il est inutile de le faire pour trancher les appels. Comme l'a dit lord Diplock dans *Hunter*, précité, à la page 536 :

[TRADUCTION] Messieurs, il s'agit d'une affaire d'utilisation abusive de la procédure de la Haute Cour. Elle concerne le pouvoir inhérent dont tout tribunal de droit doit être investi de manière à empêcher une utilisation abusive de ses procédures d'une manière qui, bien qu'elle ne soit pas incohérente avec l'application littérale de ses règles de procédure, néanmoins serait manifestement injuste envers une partie dans le cadre d'un litige qui lui est soumis ou, autrement, aurait pour effet de jeter le discrédit sur l'administration de la justice parmi les gens bien-pensants. Les circonstances dans lesquelles un abus du droit au recours judiciaire peut émaner varient considérablement; celles qui peuvent donner lieu à un appel immédiat doivent sûrement être uniques. À mon avis, il serait plutôt mal avisé si la présente Chambre profitait de cette occasion pour dire quoi que ce soit qui pourrait être perçu comme un moyen de limiter à l'égard de catégories établies les genres de circonstances en vertu desquelles la Cour doit assumer une responsabilité (je nie l'emploi du mot « discrétion ») en vue d'exercer ce pouvoir salutaire. [Non souligné dans l'original.]

Ces propos sont aussi vrais aujourd'hui qu'ils l'étaient il y a plus de 25 ans. Ce n'est pas le temps de décider qu'il ne peut jamais y avoir de cas où une personne pourrait commettre un abus de procédure en contestant la décision rendue par un autre tribunal lors de l'instance originale à laquelle elle n'était pas partie.

[61] À mon avis, il convient de s'appuyer sur les principes formulés par la juge Arbour dans *SCFP*, précité, pour trancher les présents appels, de manière à assurer l'intégrité du système judiciaire.

## CONCLUSION

[62] Le juge Bowie n'a commis aucune erreur de droit ou de principe apparente en donnant une réponse négative aux questions un à cinq. Compte tenu de ces réponses, il



not necessary to answer questions six or seven.

[63] These appeals will be dismissed with costs. A copy of this decision will be placed in each file, and file A-112-07 will retain the original.

PELLETIER J.A.: I agree.

\*\*\*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

NADON J.A.:

[64] Although I agree with Sexton J.A. that the appeals must fail, I come to that conclusion for different reasons. More particularly, I take a different view with respect to the applicability of the doctrine of abuse of process.

[65] I need not repeat the facts, which have been carefully reviewed by my colleague in his reasons.

[66] The proposition put forward by the appellant in the appeals is a startling one. As I understand it, the appellant says that notwithstanding that the respondents were not parties to the criminal proceedings which led to the convictions of Einer Bellfield and Osvaldo Minchella for fraud, contrary to paragraph 380(1)(a) of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, and hence that they did not litigate any of the issues raised in those proceedings, the doctrine of abuse of process prevents them from litigating before the Tax Court the said convictions and the material facts underlying them.

[67] The appellant's position is clearly set out at paragraphs 31 to 35 of its memorandum of fact and law:

- The doctrine of abuse of process precludes a party from relitigating issues that have been fully determined in a proceeding, especially a criminal proceeding. By their appeals, the Taxpayers seek to maintain the losses they claim in respect of

n'est pas nécessaire de répondre aux questions six et sept.

[63] Les présents appels seront rejetés avec dépens. Une copie de la présente décision sera versée dans chaque dossier et l'original sera placé dans le dossier A-112-07.

LE JUGE PELLETIER, J.C.A. : Je suis d'accord.

\*\*\*

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendu par*

LE JUGE NADON, J.C.A. :

[64] Bien que je sois d'accord avec le juge Sexton sur le fait que les appels doivent être rejetés, j'arrive à cette conclusion pour des motifs différents. Plus particulièrement, j'ai une opinion différente sur la question de l'applicabilité de la doctrine de l'abus de procédure.

[65] Il n'est pas nécessaire que je répète les faits, mon collègue les ayant relatés avec soin dans ses motifs.

[66] La thèse défendue par l'appelante dans les présents appels est surprenante. Si je comprends bien, l'appelante dit que, même si les intimés n'étaient pas parties aux poursuites criminelles qui ont mené aux déclarations de culpabilité prononcées contre Einer Bellfield et Osvaldo Minchella pour fraude, en vertu de l'alinéa 380(1)a) du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, et que, en conséquence, ils n'ont jamais débattu d'aucune des questions soulevées dans le cadre de ces poursuites, la doctrine de l'abus de procédure les empêche de débattre, devant la Cour de l'impôt, lesdites déclarations de culpabilité et des faits importants sur lesquels elles sont fondées.

[67] La thèse de l'appelante est exposée clairement aux paragraphes 31 à 35 de son mémoire des faits et du droit :

[TRADUCTION]

- La doctrine de l'abus de procédure empêche une partie de remettre en cause des questions qui ont été totalement tranchées dans une instance, en particulier dans une instance criminelle. Les appelants cherchent, par leurs appels, à maintenir les pertes



the “partnerships” despite the findings of the criminal court that the principals of OCGC had no honest intention to spend investor monies for a legitimate business purpose, that the partnership financial statements were false, and that the limited partners, including these Taxpayers, were defrauded as a result of their ‘investment’ in limited “partnerships”. As a result of the Order of the Motions Judge, the Taxpayers are free to challenge the criminal convictions of Bellfield and Minchella and the fundamental issues and material facts underlying those convictions, admittedly in support of the Taxpayers’ claim for tax relief.

- The Motions Judge cited “considerations of fairness”, including the fact that the Taxpayers were not parties to the prosecution of Bellfield and Minchella and that the validity of their assessments had never been litigated. The Motions Judge therefore concluded, in error, that the Taxpayers “did not seek to re-litigate anything”.

- The Crown submits that the Motions Judge failed to appreciate the scope and purpose of the abuse of process doctrine, and consequently failed to properly apply it in answering the questions of law put before him in the circumstances described in the Agreed Statement of Fact.

- In particular, the Motions Judge erred when considering the abuse of process doctrine

- i. placing emphasis upon the interests of the Taxpayers, rather than the judicial system;

- ii. failing to consider whether the Taxpayers could provide “fresh new evidence, previously unavailable, that conclusively impeaches the original result”;

- iii. concluding that the Taxpayers do “not seek to re-litigate anything”, which by his order, allowing them to bring before a new court the identical issues of whether the “partnership” documents were genuine, whether the promoters ever intended to carry out a legitimate business, and whether they were defrauded, which issues were conclusively determined by the convictions and reasons for sentencing of Bellfield and Minchella.

- The integrity of the criminal justice system may be undermined unless the abuse of process doctrine is applied to prevent the Taxpayers from re-litigating the material facts and issues already determined by the criminal courts.

qu’ils réclament relativement aux « sociétés de personnes », malgré le fait que le tribunal pénal a conclu que les dirigeants d’OCGC n’avaient pas honnêtement l’intention d’utiliser l’argent des investisseurs pour une fin commerciale légitime, que les états financiers des sociétés de personnes étaient faux et que les commanditaires, notamment les contribuables en l’espèce, ont été spoliés par suite de leur « investissement » dans les « sociétés » en commandite. À la suite de l’ordonnance rendue par le juge des requêtes, les contribuables sont libres de contester les déclarations de culpabilité prononcées contre MM. Bellfield et Minchella, ainsi que les questions fondamentales et les faits importants sur lesquels elles sont fondées, au soutien de leur demande d’allègement fiscal.

- Le juge des requêtes a parlé de « considérations d’équité », notamment le fait que les contribuables n’étaient pas parties aux poursuites intentées contre MM. Bellfield et Minchella et que la validité de leurs cotisations n’avait jamais été débattue. Il a donc conclu, à tort, que les contribuables « ne cherch[aient] pas à remettre en cause quoi que ce soit ».

- La Couronne soutient que le juge des requêtes a omis de tenir compte de la portée et de l’objet de la doctrine de l’abus de procédure et que, en conséquence, il n’a pas bien appliqué cette doctrine en répondant aux questions de droit qui lui avaient été soumises dans les circonstances décrites dans l’exposé conjoint des faits.

- En particulier, le juge des requêtes a commis des erreurs dans son examen de la doctrine de l’abus de procédure :

- i. en mettant l’accent sur les intérêts des contribuables plutôt que sur celui du système judiciaire;

- ii. en ne déterminant pas si les contribuables pouvaient produire « de nouveaux éléments de preuve, qui n’avaient pu être présentés auparavant, [et qui] jettent de façon probante un doute sur le résultat initial »;

- iii. en concluant que les contribuables « ne cherchent pas à remettre en cause quoi que ce soit », ce qui, en vertu de son ordonnance, leur permet de soumettre à un autre tribunal les mêmes questions de savoir si les documents des « sociétés de personnes » étaient authentiques, si les promoteurs avaient déjà eu l’intention d’exploiter une entreprise légitime et s’ils avaient été spoliés, alors que ces questions ont été réglées de manière définitive par les déclarations de culpabilité prononcées contre MM. Bellfield et Minchella et par les motifs justifiant les peines qui leur ont été infligées.

- L’intégrité du système de justice pénale pourrait être compromise, à moins que la doctrine de l’abus de procédure soit appliquée afin d’empêcher les contribuables de remettre en cause les questions et les faits importants ayant déjà été tranchés par les tribunaux pénaux.

[68] In making this proposition, the appellant relies, *inter alia*, on the Supreme Court of Canada's decision in *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, [2003] 3 S.C.R. 77 (CUPE).

[69] The position asserted by the appellant found its way before the Tax Court by way of seven questions (reproduced at paragraph 11 of Sexton J.A.'s reasons) put to the Judge for determination. The Judge gave negative answers to questions one to five and, as a result, he made no determination with respect to questions six and seven.

[70] At paragraph 34 of its memorandum of fact and law, the appellant criticizes the Judge for, *inter alia*, placing greater weight on the interests of the respondents rather than on the integrity of the judicial system. That criticism is followed by a statement, at paragraph 35 of the memorandum of fact and law, that the integrity of the criminal justice system will be undermined unless the respondents are prevented from litigating the issues and the material facts underlying those issues already determined by the criminal court.

[71] In concluding that in answering questions one to five in the negative, the Judge made no error of law or principle in the exercise of his discretion, Sexton J.A. conducts the balancing exercise required by the Supreme Court in *CUPE*, above, and in particular, at paragraph 15 thereof, where Arbour J. states:

Properly understood and applied, the doctrines of *res judicata* and abuse of process govern the interplay between different judicial decision makers. These rules and principles call for a judicial balance between finality, fairness, efficiency and authority of judicial decisions.

[72] Sexton J.A. conducts separate balancing exercises with respect to questions one to four and with respect to question five. At paragraphs 46 and 47 of his reasons, he deals with questions one to four in the following terms:

Of course, it is impossible to tell whether answering questions one through four in the affirmative will deny the taxpayers' ability to call evidence. However, to this same end, it will be difficult to know the extent to which the taxpayers' evidence or argument may go against facts allegedly found by the jury in

[68] L'appelante fonde sa thèse notamment sur l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, [2003] 3 R.C.S. 77 (SCFP).

[69] La thèse de l'appelante a été soumise à la Cour canadienne de l'impôt sous forme de sept questions (reproduites au paragraphe 11 des motifs du juge Sexton). Le juge de la Cour de l'impôt a donné une réponse négative aux questions un à cinq et, en conséquence, ne s'est pas prononcé sur les questions six et sept.

[70] Au paragraphe 34 de son mémoire des faits et du droit, l'appelante reproche notamment au juge d'avoir accordé plus d'importance aux intérêts des intimés qu'à l'intégrité du système judiciaire. Elle affirme ensuite, au paragraphe 35, que l'intégrité du système de justice pénale sera compromise, à moins qu'il soit interdit aux intimés de débattre des questions ayant déjà été tranchées par le tribunal pénal et des faits importants qui les sous-tendent.

[71] En concluant que le juge n'a commis aucune erreur de droit ou de principe en exerçant son pouvoir discrétionnaire de façon à répondre par la négative aux questions un à cinq, le juge Sexton procède à la mise en équilibre exigée par la Cour suprême dans *SCFP*, précité, et en particulier, au paragraphe 15 de cet arrêt, où la juge Arbour écrit :

Bien interprétées et bien appliquées, les doctrines de l'autorité de la chose jugée et de l'abus de procédure règlent les interactions entre les différents décideurs judiciaires. Ces règles et principes exigent des décideurs qu'ils réalisent un équilibre entre l'irrévocabilité, l'équité, l'efficacité et l'autorité des décisions judiciaires.

[72] Le juge Sexton effectue une mise en équilibre différente relativement aux questions un et quatre et à la question cinq. Aux paragraphes 46 et 47 de ses motifs, il traite des questions un à quatre :

Évidemment, il est impossible de dire si une réponse affirmative aux questions un à quatre empêchera les contribuables de présenter une preuve. À cet égard, il sera cependant difficile de savoir dans quelle mesure la preuve ou les prétentions des contribuables pourraient contredire des faits sur lesquels le jury

the criminal convictions of Bellfield and Minchella. Ultimately, I am also not convinced that the appellant has demonstrated that the administration of justice would be placed into disrepute. While I fully recognize that to render a judicial decision which purports to upset the clear and crucial findings of a criminal conviction may seriously bring the administration of justice into disrepute, it is unclear that that would occur in this instance. It is important to juxtapose the situation in this instance with the facts in *CUPE*, above and *OPSEU*, above. In those cases, the parties had been convicted of sexual assault, and in order to grieve their dismissals, their unions, on their behalf, had to argue that they did not commit those sexual assaults. Such facts would unambiguously bring into question the integrity of the justice system....

...

In the present case, it might be possible that a reasonable observer would not have trouble reconciling a decision rendered in the taxpayers' favour with the criminal convictions. This is the case for two reasons. Firstly, it must be recalled that this is a case involving jury convictions. As stated earlier, it is impossible to discern what precisely the jury concluded. Secondly, unlike the situation in *CUPE*, above, and *OPSEU*, above, the relationship between the convictions of Bellfield and Minchella and what the taxpayers need to prove to win their appeal is much more tangential. Bellfield and Minchella were convicted of fraud and uttering forged documents, whereas the taxpayers are claiming that they simply had legitimate business expenses. While there is some overlap between the two proceedings in terms of the type of evidence presented, it is impossible to know whether the taxpayers' case will explicitly contradict the findings by the jury. To use the language of Doherty J.A., I cannot be certain that a reasonably educated person would have difficulty reconciling the conviction of Minchella and Bellfield with a successful taxpayer appeal by the respondents. [Emphasis added.]

[73] With respect to question 5, he makes the following remarks at paragraphs 51 and 52:

As in questions one through four, the two factors to balance are the right to be heard and the finality and authority of judicial decisions. My analysis with respect to the taxpayers' right to be heard and its crucial impact on the abuse of process doctrine remains the same here as it was for questions one through four.

se serait appuyé pour déclarer coupables MM. Bellfield et Minchella. En définitive, je ne suis pas non plus convaincu que l'appelante a démontré que l'administration de la justice serait déconsidérée. Bien que je reconnaisse pleinement que le fait de rendre une décision judiciaire qui vise à modifier les conclusions nettes et fondamentales sur lesquelles repose une déclaration de culpabilité peut déconsidérer sérieusement l'administration de la justice, il n'est pas certain que cela se produirait en l'espèce. Il importe de juxtaposer les faits de la présente affaire et ceux en cause dans *SCFP*, précité, et dans *SEEFPO*, précité. Dans ces affaires, les parties avaient été déclarées coupables d'agression sexuelle et, au soutien des griefs visant à contester leur congédiement, leurs syndicats devaient soutenir, en leur nom, qu'ils n'avaient pas commis ces agressions sexuelles. Il est évident que des faits de ce genre mettent en cause l'intégrité du système judiciaire. [...]

[...]

En l'espèce, il est possible qu'un observateur sensé n'ait aucun problème à concilier une décision favorable aux contribuables et les déclarations de culpabilité et ce, pour deux raisons. Premièrement, il faut rappeler que les déclarations de culpabilité ont été prononcées par un jury. Comme il a été mentionné précédemment, il est impossible de savoir ce que le jury a exactement conclu. Deuxièmement, le rapport entre les déclarations de culpabilité prononcées contre MM. Bellfield et Minchella et la preuve que les contribuables doivent présenter pour avoir gain de cause en appel est beaucoup plus indirect que dans *SCFP*, précité, et dans *SEEFPO*, précité. MM. Bellfield et Minchella ont été déclarés coupables de fraude et d'emploi de documents contrefaits, alors que les contribuables allèguent qu'ils avaient simplement des dépenses d'entreprise légitimes. Bien que les instances se chevauchent dans une certaine mesure pour ce qui est du type d'éléments de preuve présentés, il est impossible de savoir si la thèse des contribuables contredira explicitement les conclusions du jury. Pour reprendre les propos du juge Doherty, je ne peux pas être certain qu'une personne raisonnablement instruite aurait de la difficulté à concilier les déclarations de culpabilité prononcées contre MM. Minchella et Bellfield et la décision d'accueillir l'appel interjeté par les contribuables intimés. [Non souligné dans l'original.]

[73] Il fait les remarques suivantes au sujet de la question cinq aux paragraphes 51 et 52 :

Comme dans le cas des questions un à quatre, les deux facteurs qu'il faut mettre en balance sont, d'une part, le droit d'être entendu et, d'autre part, le caractère définitif et l'autorité des décisions judiciaires. Mon analyse du droit des contribuables d'être entendus et de ses répercussions fondamentales sur la doctrine de l'abus de procédure sont les mêmes ici que dans le cas des questions un à quatre.

Where my analysis differs from the first four questions is with respect to the finality and authority of judicial decisions. There are two concerns here not applicable to the first four questions, but they ultimately cancel each other out. On the one hand, the reasonably educated person may have great difficulty reconciling the conclusions of Justice Chapnik with a successful appeal by the taxpayers. On the other hand, however, it is not as serious to contradict a finding of fact in the reasons given for sentencing as it would be to contradict a criminal conviction. I would note here that no authority has been brought to my attention where the reasons for sentence in one case have been used to invoke the doctrine of abuse of process in a different case. Indeed, the appellant was unable to show any instance where the findings of fact in reasons for sentence have been used as evidence in a subsequent proceeding. [Emphasis added.]

[74] Thus, because he is of the view that the doctrine of abuse of process can, in principle, find application herein, Sexton J.A. conducts the balancing exercise which the Supreme Court sets out in *CUPE*, above. Contrary to that view, I am of the opinion that in the circumstances of this case, the doctrine of abuse of process is simply not “in play” and, thus, no balancing exercise is required. My reasons for this view are as follows.

[75] I begin with a discussion of the Supreme Court’s decision in *CUPE*, above. There, the issue was whether a labour arbitrator could, in the context of a grievance, reconsider the guilt of a person convicted of sexual assault who, as a result, was dismissed from his employment. In concluding that the person’s guilt could not be relitigated, the Supreme Court applied the doctrine of abuse of process because the employee, who had been found guilty of sexually assaulting a boy under his supervision, was attempting to adduce before the arbitrator evidence proving his innocence with respect to the charges for which he had been convicted and sentenced to 15 months in prison.

[76] It is in that particular context that the words of Arbour J., on which my colleague relies (see paragraphs 12, 15, 37, 38, 44, 51, 52 and 57 of Arbour J.’s reasons in *CUPE*, above), must be understood and, in particular, when she says at paragraph 51 of her reasons, that “[r]ather than focus on the motive or status of the parties,

Là où mon analyse diffère cependant, c’est au regard du caractère définitif et de l’autorité des décisions judiciaires. Il y a deux considérations ici qui ne s’appliquaient pas aux quatre premières questions, mais dont l’effet s’annule au bout du compte. D’une part, la personne raisonnablement instruite peut avoir beaucoup de difficulté à concilier les conclusions de la juge Chapnik et la décision d’accueillir l’appel des contribuables. D’autre part cependant, il n’est pas aussi grave de contredire une conclusion de fait figurant dans les motifs d’une peine que de contredire une déclaration de culpabilité. Je tiens à ajouter ici qu’aucune affaire où les motifs relatifs à la peine prononcés dans une affaire ont été utilisés pour invoquer la doctrine de l’abus de procédure dans une autre affaire n’a été portée à mon attention. En fait, l’appelante n’a pas été en mesure de citer un cas où les conclusions de fait figurant les motifs relatifs à la peine ont été utilisées comme preuve dans une instance subséquente. [Non souligné dans l’original.]

[74] Ainsi, parce qu’il est d’avis que la doctrine de l’abus de procédure peut, en principe, s’appliquer en l’espèce, le juge Sexton procède à la mise en balance décrite par la Cour suprême dans *SCFP*, précité. Or, contrairement à lui, je pense que la doctrine de l’abus de procédure ne s’applique tout simplement pas dans les circonstances de la présente affaire et qu’aucune mise en balance n’est donc nécessaire et ce, pour les motifs qui suivent.

[75] Je commencerai d’abord par analyser l’arrêt rendu par la Cour suprême dans *SCFP*, précité. Dans cette affaire, il s’agissait de déterminer si un arbitre pouvait, dans le contexte d’un grief, réexaminer la culpabilité d’une personne déclarée coupable d’agression sexuelle qui avait été congédiée par son employeur pour cette raison. En concluant que la culpabilité de la personne ne pouvait pas être remise en cause, la Cour suprême a appliqué la doctrine de l’abus de procédure parce que l’employé, qui avait été déclaré coupable d’avoir agressé sexuellement un jeune garçon confié à sa surveillance, tentait de produire devant l’arbitre une preuve de son innocence relativement aux accusations pour lesquelles il avait été condamné à un emprisonnement de 15 mois.

[76] C’est dans ce contexte particulier que les propos de la juge Arbour, sur lesquels mon collègue s’appuie (voir les paragraphes 12, 15, 37, 38, 44, 51, 52 et 57 des motifs de la juge Arbour dans *SCFP*, précité), doivent être interprétés, en particulier lorsqu’elle dit, au paragraphe 51 de ses motifs, que « [l]a doctrine de l’abus de

the doctrine of abuse of process concentrates on the integrity of the adjudicative process.”

[77] There can be no doubt that Arbour J. concluded as she did in *CUPE*, above, because the person found guilty following a criminal trial was attempting, albeit in the context of grievance proceedings, to again assert his innocence. In that light, her words at paragraph 54 are particularly apposite:

These considerations are particularly apposite when the attempt is to relitigate a criminal conviction. Casting doubt over the validity of a criminal conviction is a very serious matter. Inevitably in a case such as this one, the conclusion of the arbitrator has precisely that effect, whether this was intended or not. The administration of justice must equip itself with all legitimate means to prevent wrongful convictions and to address any real possibility of such an occurrence after the fact. Collateral attacks and relitigation, however, are not in my view appropriate methods of redress since they inordinately tax the adjudicative process while doing nothing to ensure a more trustworthy result. [Emphasis added.]

[78] Arbour J.’s remarks do not, in any way, support the view that a criminal conviction cannot be challenged in subsequent proceedings, either civil or criminal, by a person who was not a party to the criminal proceedings, or privy to a party to those proceedings. Paragraphs 17 to 19 of her reasons in *CUPE*, above, make this abundantly clear. In discussing the effects of section 22.1 [as enacted by S.O. 1995, c. 6, s. 6] of the Ontario *Evidence Act*, R.S.O. 1990, c. E.23, which provides that proof of a person’s conviction for a crime is proof “in the absence of evidence to the contrary” that the crime was committed by the person, Arbour J. pointed out that although the section contemplated that the validity of a conviction could be challenged in other proceedings, it was silent as to the circumstances in which such a challenge could be made. She then made the following remarks at paragraph 19 of her reasons:

Here, however, the admissibility of the conviction is not in issue. Section 22.1 renders the proof of the conviction admissible. The question is whether it can be rebutted by “evidence

procédure s’articule autour de l’intégrité du processus juridictionnel et non autour des motivations ou de la qualité des parties ».

[77] Il ne fait aucun doute que la juge Arbour est parvenue à la conclusion qu’elle a tirée dans *SCFP*, précité, parce que la personne déclarée coupable au terme d’un procès criminel tentait, même si c’était dans le cadre d’une procédure de grief, de plaider une nouvelle fois son innocence. Dans ce contexte, ce qu’elle écrit au paragraphe 54 est particulièrement pertinent :

Ces considérations revêtent une pertinence particulière s’agissant de la tentative de remettre en cause une déclaration de culpabilité. Mettre en doute la validité d’une déclaration de culpabilité est une action très grave et, dans un cas comme celui qui nous intéresse, il est inévitable que la conclusion de l’arbitre ait précisément cet effet, qu’il ait été voulu ou non. L’administration de la justice doit disposer de tous les moyens légitimes propres à prévenir les déclarations de culpabilité injustifiées et à y remédier s’il s’en présente. La contestation indirecte et la remise en cause, toutefois, ne constituent pas des moyens appropriés, selon moi, car elles imposent au processus juridictionnel des contraintes excessives et ne font rien pour garantir un résultat plus fiable. [Non souligné dans l’original.]

[78] Les remarques de la juge Arbour n’étaient d’aucune façon l’opinion selon laquelle une déclaration de culpabilité ne peut être contestée dans une instance ultérieure, de nature civile ou pénale, par une personne qui n’était pas partie aux poursuites criminelles ou qui n’était pas liée à une partie à ces poursuites. C’est ce qui ressort très clairement des paragraphes 17 à 19 des motifs qu’elle a rédigés dans *SCFP*, précité. Dans son analyse des effets de l’article 22.1 [édicte par L.O. 1995, ch. 6, art. 6] de la *Loi sur la preuve*, L.R.O. 1990, ch. E.23, qui prévoit que la preuve qu’une personne a été déclarée coupable à l’égard d’un acte criminel constitue la preuve, « en l’absence de preuve contraire », que l’acte criminel a été commis par la personne, la juge Arbour a indiqué que cette disposition prévoyait que la validité d’une déclaration de culpabilité pouvait être contestée dans une autre instance, mais qu’elle était muette sur les circonstances dans lesquelles une telle contestation pouvait être faite. Elle a ensuite écrit au paragraphe 19 de ses motifs :

En l’espèce, toutefois, la recevabilité de la déclaration de culpabilité n’est pas en cause : la déclaration de culpabilité est recevable en preuve en vertu de l’art. 22.1. Il faut cependant



to the contrary”. There are circumstances in which evidence will be admissible to rebut the presumption that the person convicted committed the crime, in particular where the conviction in issue is that of a non-party. There are also circumstances in which no such evidence may be tendered. If either issue estoppel or abuse of process bars the relitigation of the facts essential to the conviction, then no “evidence to the contrary” may be tendered to displace the effect of the conviction. In such a case, the conviction is conclusive that the person convicted committed the crime. [Emphasis added.]

[79] In the above passage, Arbour J. distinguishes between those circumstances in which it will be open to a party to rebut the presumption of guilt and those circumstances in which that avenue will be closed. With regard to the former, Arbour J. says in no uncertain terms that the conviction of a non-party (i.e. Bellfield and Minchella) can be challenged in subsequent proceedings. It is only in regard to the latter that Arbour J. opines that the doctrine of abuse of process may be applied to bar a party from challenging a criminal conviction.

[80] She completes her remarks on this issue by saying, at paragraphs 45 and 46:

When asked to decide whether a criminal conviction, *prima facie* admissible in a proceeding under s. 22.1 of the Ontario *Evidence Act*, ought to be rebutted or taken as conclusive, courts will turn to the doctrine of abuse of process to ascertain whether relitigation would be detrimental to the adjudicative process as defined above. When the focus is thus properly on the integrity of the adjudicative process, the motive of the party who seeks to relitigate, or whether he or she wishes to do so as a defendant rather than as a plaintiff, cannot be decisive factors in the application of the bar against relitigation.

Thus, in the case at bar, it matters little whether Oliver’s motive for relitigation was primarily to secure re-employment, rather than to challenge his criminal conviction in an attempt to undermine its validity. Reliance on *Hunter*, *supra*, and on *Demeter* (H.C.), *supra*, for the purpose of enhancing the importance of motive is misplaced. It is true that in both cases the parties wishing to relitigate had made it clear that they were seeking to impeach their earlier convictions. But this is of little significance in the application of the doctrine of abuse of

déterminer si elle peut être réfutée par une « preuve contraire ». Il y a des circonstances où des éléments de preuve visant à réfuter la présomption que la personne déclarée coupable a commis le crime sont recevables, en particulier lorsque la déclaration concerne une personne autre qu’une partie, mais il y a également des circonstances où la présentation de tels éléments de preuve n’est pas permise. Si la doctrine de la préclusion découlant d’une question déjà tranchée ou encore celle de l’abus de procédure interdisent la remise en cause des faits essentiels de la déclaration de culpabilité, aucune « preuve contraire » ne pourra en écarter l’effet.

La déclaration de culpabilité constitue alors une preuve concluante que la personne qui y est visée a commis le crime. [Non souligné dans l’original.]

[79] Dans l’extrait ci-dessus, la juge Arbour fait une distinction entre les circonstances où une partie pourra réfuter la présomption de culpabilité et celles où elle ne pourra pas le faire. Elle dit clairement, au sujet des premières, que la déclaration de culpabilité prononcée contre une personne autre qu’une partie (c’est-à-dire MM. Bellfield et Minchella) peut être contestée dans une instance subséquente. Ce n’est que dans le deuxième cas que, selon elle, la doctrine de l’abus de procédure peut être appliquée pour empêcher une partie de contester une déclaration de culpabilité.

[80] Elle termine ses remarques sur cette question en disant aux paragraphes 45 et 46 :

Lorsqu’ils doivent décider si une déclaration de culpabilité, recevable *prima facie* en vertu de l’art. 22.1 de la *Loi sur la preuve* de l’Ontario, devrait être réfutée ou considérée comme concluante, les tribunaux font appel à la doctrine de l’abus de procédure pour déterminer si la remise en cause porterait atteinte au processus décisionnel judiciaire défini précédemment. Lorsque l’accent est correctement mis sur l’intégrité du processus, la raison pour laquelle la partie cherche à rouvrir le débat ou sa qualité de défendeur plutôt que de demandeur dans le nouveau litige ne sauraient constituer des facteurs décisifs pour l’application de la règle interdisant la remise en question.

En l’espèce, il importe donc peu qu’Oliver veuille principalement rouvrir le débat pour être réengagé et non pour contester sa déclaration de culpabilité afin d’en attaquer la validité. Il n’y a pas lieu ici d’invoquer les arrêts *Hunter* et *Demeter* (H.C.), précités, pour souligner l’importance de la raison de la remise en cause. Il était certes évident, dans les deux affaires, que les parties cherchant à rouvrir le débat voulaient faire casser leur déclaration de culpabilité, mais cela a peu d’importance dans l’application de la doctrine de l’abus de procédure. Il n’est pas



process. A desire to attack a judicial finding is not in itself an improper purpose. The law permits that objective to be pursued through various reviewing mechanisms such as appeals or judicial review. Indeed reviewability is an important aspect of finality. A decision is final and binding on the parties only when all available reviews have been exhausted or abandoned. What is improper is to attempt to impeach a judicial finding by the impermissible route of relitigation in a different forum. Therefore, motive is of little or no import. [Emphasis added.]

[81] The doctrine of abuse of process has also received considerable attention in England. In *Johnson v. Gore Wood & Co*, [2001] 2 WLR 72 (H.L.) [at pages 89-90], Lord Bingham of Cornhill, explained the doctrine of abuse of process in terms very similar to those used by the Supreme Court in *CUPE*, above:

It may very well be, as has been convincingly argued (Watt, “The Danger and Deceit of the Rule in *Henderson v Henderson*: A new approach to successive civil actions arising from the same factual matter” (2000) 19 CLJ 287), that what is now taken to be the rule in *Henderson v Henderson* has diverged from the ruling which Wigram V-C made, which was addressed to *res judicata*. But *Henderson v Henderson* abuse of process, as now understood, although separate and distinct from cause of action estoppel and issue estoppel, has much in common with them. The underlying public interest is the same, that there should be finality in litigation and that a party should not be twice vexed in the same matter. This public interest is reinforced by the current emphasis on efficiency and economy in the conduct of litigation, in the interests of the parties and the public as a whole. The bringing of a claim or the raising of a defence in later proceedings may, without more, amount to abuse if the court is satisfied (the onus being on the party alleging abuse) that the claim or defence should have been raised in the earlier proceedings if it was to be raised at all. I would not accept that it is necessary, before abuse may be found, to identify any additional element such as a collateral attack on a previous decision or some dishonesty, but where those elements are present the later proceedings will be much more obviously abusive, and there will rarely be a finding of abuse unless the later proceeding involves what the court regards as unjust harassment of a party. It is, however, wrong to hold that because a matter could have been raised in early proceedings it should have been, so as to render the raising of it in later proceedings necessarily abusive. That is to adopt too dogmatic an approach to what should in my opinion be a broad, merits-based judgment which takes account of the public and private interests involved and also takes account of all the facts of the case, focusing attention on the crucial question whether, in all the circumstances, a party is misusing or abusing the process of the court by seeking to raise before it the issue which

illégitime en soi de vouloir attaquer un jugement; la loi permet de poursuivre cet objectif par divers mécanismes de révision comme l’appel ou le contrôle judiciaire. De fait, la possibilité de faire réviser un jugement constitue un aspect important du principe de l’irrévocabilité des décisions. Une décision est irrévocable ou définitive et elle lie les parties seulement lorsque tous les recours possibles en révision sont épuisés ou ont été abandonnés. Ce qui n’est pas permis, c’est d’attaquer un jugement en tentant de soulever de nouveau la question devant un autre forum. Par conséquent, les raisons animant la partie ont peu ou pas d’importance. [Non souligné dans l’original.]

[81] La doctrine de l’abus de procédure a aussi fait l’objet d’une attention considérable en Angleterre. Dans *Johnson v. Gore Wood & Co*, [2001] 2 WLR 72 (H.L.) [aux pages 89 et 90] lord Bingham of Cornhill a expliqué cette doctrine en des termes très semblables à ceux employés par la Cour suprême dans *SCFP*, précité :

[TRADUCTION] Il se peut très bien, comme on l’a fait valoir de manière convaincante (Watt, « The Danger and Deceit of the Rule in *Henderson v Henderson*: A new approach to successive civil actions arising from the same factual matter », (2000) 19 CLJ, p. 287), que ce qui est maintenant tenu pour être la règle dans *Henderson v Henderson* s’écarte de la décision du vice-chancelier Wigram, qui avait trait à la *res judicata*. Mais l’abus de procédure de *Henderson v Henderson*, telle qu’on la comprend maintenant et bien qu’elle soit différente de la préclusion fondée sur la cause d’action et de la préclusion découlant d’une question déjà tranchée, a beaucoup de points en commun avec elles. L’intérêt public sous-jacent est le même : un litige doit avoir une fin et personne ne devrait être tracassé deux fois par la même cause d’action. Cet intérêt public est renforcé par l’accent qui est mis actuellement sur l’efficacité et l’économie des instances, dans l’intérêt des parties et du public en général. La présentation d’une prétention ou l’utilisation d’un moyen de défense dans une instance peut, sans plus, équivaloir à un abus si le tribunal est convaincu (le fardeau de la preuve incombant à la partie qui allègue l’abus) que la prétention ou le moyen de défense aurait dû, le cas échéant, être soulevé dans une instance antérieure. Je ne pense pas qu’il soit nécessaire, avant de conclure à un abus, de trouver d’autres éléments comme une contestation indirecte d’une décision antérieure ou la mauvaise foi, mais, lorsque ces éléments sont présents, l’instance ultérieure sera beaucoup plus manifestement abusive, et l’on conclura rarement à l’abus, à moins que l’instance ultérieure comporte ce qui, aux yeux du tribunal, constitue un traitement injuste. Il est cependant erroné d’affirmer que, parce qu’une question aurait pu être soulevée dans une instance antérieure, elle aurait dû l’être, de sorte que le fait de la soulever dans une instance ultérieure est nécessairement abusif. Cette approche est trop dogmatique, alors que, à mon avis, il devrait y avoir un jugement général sur le fond qui tient compte de l’intérêt public et des intérêts privés en cause et, aussi, de tous

could have been raised before. As one cannot comprehensively list all possible forms of abuse, so one cannot formulate any hard and fast rule to determine whether, on given facts, abuse is to be found or not. Thus while I would accept that lack of funds would not ordinarily excuse a failure to raise in earlier proceedings an issue which could and should have been raised then, I would not regard it as necessarily irrelevant, particularly if it appears that the lack of funds has been caused by the party against whom it is sought to claim. While the result may often be the same, it is in my view preferable to ask whether in all the circumstances a party's conduct is an abuse than to ask whether the conduct is an abuse and then, if it is, to ask whether the abuse is excused or justified by special circumstances. Properly applied, and whatever the legitimacy of its descent, the rule has in my view a valuable part to play in protecting the interests of justice. [Emphasis added.]

[82] I note from Lord Bingham's remarks that the doctrine of abuse of process seeks to consider both public and private interests involved, while focusing attention on the crucial question of whether parties are abusing the court process by raising issues which they have or could have raised in earlier proceedings.

[83] Reference to one other English authority will be helpful. In *Hunter v. Chief Constable of the West Midlands Police*, [1982] A.C. 529 (H.L.), the plaintiff Hunter and five others were convicted of murder by a judge and jury, following the bombing of two Birmingham public houses which resulted in the deaths of 21 people and injury to 161. The evidence against the accused consisted mainly of confessions made to the police, either in writing or orally (the latter being the case for Hunter). Thus, the admission of the confessions into evidence was crucial to the prosecution's case.

[84] The accused sought a ruling from the judge on a *voir dire* that their confessions had not been voluntary and thus, inadmissible into evidence. The accused argued that their confessions resulted from the infliction upon them of severe physical violence by the police and from threats against their families should they refuse to confess

les faits de l'affaire, en particulier de la question fondamentale de savoir si, compte tenu de l'ensemble des circonstances, une partie fait une utilisation abusive de la procédure du tribunal en cherchant à soulever devant celui-ci la question qui aurait pu être soulevée précédemment. Comme il est impossible de dresser une liste exhaustive de toutes les formes d'abus possibles, on ne peut formuler une règle stricte servant à déterminer si, compte tenu des faits, il y a abus ou non. Aussi, même si, à mon avis, le manque de ressources financières n'excuse pas généralement l'omission de soulever, dans une instance antérieure, une question qui aurait pu et dû l'être, je ne pense pas que cela soit nécessairement sans importance, en particulier s'il appert que le manque de ressources financières a été causé par la partie visée par la demande. Bien que le résultat puisse souvent être le même, il est préférable, à mon avis, de se demander si, compte tenu de l'ensemble des circonstances, la conduite d'une partie est abusive que de se demander si la conduite est abusive et, dans l'affirmative, si l'abus est justifié par des circonstances spéciales. Bien appliquée, et quelle que soit la légitimité de son origine, la règle a, à mon avis, un rôle important à jouer dans la protection des intérêts de la justice. [Non souligné dans l'original.]

[82] Il ressort des remarques de lord Bingham que la doctrine de l'abus de procédure vise à tenir compte à la fois de l'intérêt public et des intérêts privés en cause, tout en mettant l'accent sur la question fondamentale de savoir si les parties font une utilisation abusive de la procédure judiciaire en soulevant des questions qu'elle ont soulevées ou auraient pu soulever dans une instance antérieure.

[83] Il est utile de se référer à un autre arrêt anglais. Dans *Hunter v. Chief Constable of the West Midlands Police*, [1982] A.C. 529 (H.L.), le demandeur Hunter et cinq autres personnes avaient été déclarés coupables de meurtre par un juge et un jury à la suite de l'explosion de deux pubs de Birmingham, qui avaient causé la mort de 21 personnes et causé des blessures à 161 autres. La preuve présentée contre les accusés consistait principalement en des confessions faites à la police, par écrit ou de vive voix (la confession de M. Hunter avait été faite de vive voix). L'admission des confessions en preuve était essentielle à la poursuite.

[84] Les accusés ont demandé au juge de tenir un *voir-dire* et de conclure que leurs confessions n'étaient pas volontaires et, en conséquence, n'étaient pas admissibles en preuve. Les accusés prétendaient qu'ils avaient fait leurs aveux après que la police les eut battus violemment et que des menaces eurent été proférées contre leur

their guilt. More particularly, Hunter testified with respect to the physical injuries which he argued had been inflicted upon him by the police to extract his confession.

[85] After a *voir dire* of eight days, the trial Judge concluded that the confessions were admissible. He found that the evidence of the police officers who testified before him established beyond all reasonable doubt that neither physical violence nor threats had been used by the police to obtain confessions from the accused. To the contrary, the Judge found that each of the accused was guilty of “gross perjury.”

[86] Following their criminal trial, the accused commenced civil proceedings against the police and the Home Office, claiming damages for injury caused by assault while they were in custody. The allegations of assault were, in effect, the same allegations as those that had been made before the trial Judge during the criminal *voir dire* in support of their argument that their confessions had not been made voluntarily. In putting forth their case for damages, the accused relied, *inter alia*, on new medical forensic evidence which they said gave support to their submission that the police had used violence against them to obtain their confessions. The defendants moved to have the statements of claim struck. The motions Judge dismissed that application, but on appeal to the Court of Appeal, the motion was allowed and, as a result, the statements of claim were struck. The matter found its way to the House of Lords, which dismissed the appeal.

[87] In the Court of Appeal, *McIlkenny v. Chief Constable of the West Midlands*, [1980] 1 Q.B. 283, all three Lord Justices gave reasons for dismissing the appeal. Although Lord Denning M.R. was of the view that the case should be decided on the basis of issue estoppel, both Goff L.J. and Sir George Baker were of the view that abuse of process was the proper ground upon which the action should be stopped. At pages 330 and 331, Goff L.J. said the following:

... the court clearly has a discretionary power to stay an action on the ground that the plaintiff is seeking to raise again a question already judicially decided against him, where he has had a full opportunity of presenting his whole case, even although the parties are different so that there is technically no estoppel. In

famille s’ils refusaient d’admettre leur culpabilité. Plus particulièrement, M. Hunter a décrit dans son témoignage les blessures physiques que la police lui aurait infligées pour lui arracher des aveux.

[85] Après un voir-dire de huit jours, le juge du procès a conclu que les aveux étaient admissibles. Il a jugé que le témoignage des policiers qu’il avait entendus démontrait hors de tout doute raisonnable que la police n’avait eu recours ni à la violence physique ni aux menaces pour obtenir les aveux des accusés. Au contraire, le juge a considéré que chacun des accusés était coupable de [TRADUCTION] « parjure flagrant ».

[86] Après leur procès criminel, les accusés ont intenté une poursuite civile contre la police et le Home Office afin d’obtenir des dommages-intérêts pour les blessures qu’ils avaient subies pendant leur détention. Les allégations d’agression étaient, en fait, les mêmes que celles qu’ils avaient faites devant le juge du procès pendant le voir-dire pour démontrer que leurs aveux n’étaient pas volontaires. La demande de dommages-intérêts des accusés s’appuyait notamment sur une nouvelle preuve médico-légale qui, selon eux, démontrait que la police avait fait usage de violence contre eux pour obtenir leurs aveux. Les défendeurs ont demandé que les déclarations soient radiées. Le juge des requêtes a rejeté cette demande mais, en appel, la Cour d’appel a accueilli la requête et a radié les déclarations. L’affaire s’est retrouvée devant la Chambre des lords, qui a rejeté l’appel.

[87] Les trois juges de la Cour d’appel *McIlkenny v. Chief Constable of the West Midlands*, [1980] 1 Q.B. 283 ont motivé leur décision de rejeter l’appel. Le maître des rôles lord Denning était d’avis que l’affaire devait être décidée sur la foi de la préclusion découlant d’une question déjà tranchée, alors que lord Goff et sir George Baker estimaient que l’action devait être suspendue en raison de la doctrine de l’abus de procédure. Lord Goff a dit aux pages 330 et 331 :

[TRADUCTION] [...] la cour a clairement le pouvoir discrétionnaire de suspendre une action au motif que le demandeur cherche à soulever une question qui a déjà fait l’objet d’une décision judiciaire défavorable à son endroit, alors qu’il a eu l’entière possibilité de présenter tous ses arguments et toute sa

my judgment also this power can be exercised at an early stage on application to strike out, although its exercise then calls for great caution ... [Emphasis added.]

[88] At page 346, Sir George Baker opined as follows:

... that in fairness and justice they ought to be estopped from repeating them once more against the chief constables, who seem to me to have at least a privity of interest with the police officers.

[89] He then went on to say, at page 347:

... It is an abuse for a party to relitigate a question or issue which has already been decided against him even though the other party cannot satisfy the strict rules of res judicata or, here, the requirements of issue estoppel. [Emphasis added.]

[90] In the House of Lords, Lord Diplock began his reasons, at page 536, with the following words:

My Lords, this is a case about abuse of the process of the High Court. It concerns the inherent power which any court of justice must possess to prevent misuse of its procedure in a way which, although not inconsistent with the literal application of its procedural rules, would nevertheless be manifestly unfair to a party to litigation before it, or would otherwise bring the administration of justice into disrepute among right-thinking people. The circumstances in which abuse of process can arise are very varied; those which give rise to the instant appeal must surely be unique. It would, in my view, be most unwise if this House were to use this occasion to say anything that might be taken as limiting to fixed categories the kinds of circumstances in which the court has a duty (I disavow the word discretion) to exercise this salutary power. [Emphasis added.]

[91] Later on, at page 541, Lord Diplock added:

The abuse of process which the instant case exemplifies is the initiation of proceedings in a court of justice for the purpose of mounting a collateral attack upon a final decision against the intending plaintiff which has been made by another court of

preuve, même si les parties sont différentes et que, pour cette raison, il n'y a pas théoriquement préclusion. À mon avis également, ce pouvoir peut être exercé dès le dépôt d'une demande de radiation, bien que, dans ce cas, il doive l'être avec une grande prudence [...] [Non souligné dans l'original.]

[88] Sir George Baker a émis l'opinion suivante, à la page 346 :

[TRADUCTION] [...] ils ne devraient pas, par souci d'équité et de justice, pouvoir les répéter contre les chefs de police, qui me semblent avoir une connexité d'intérêts avec les policiers.

[89] Il a ajouté à la page 347 :

[TRADUCTION] [...] Une partie commet un abus de procédure si elle remet en cause une question ou un différend qui a déjà fait l'objet d'une décision qui lui est défavorable, même si l'autre partie ne peut satisfaire aux règles strictes de l'autorité de la chose jugée ou, en l'espèce, aux conditions de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée. [Non souligné dans l'original.]

[90] Lord Diplock, de la Chambre des lords, a commencé ses motifs, à la page 536 en disant :

[TRADUCTION] Messieurs, il s'agit d'une affaire d'utilisation abusive de la procédure de la Haute Cour. Elle concerne le pouvoir inhérent dont tout tribunal de droit doit être investi de manière à empêcher une utilisation abusive de ses procédures d'une manière qui, bien qu'elle ne soit pas incohérente avec l'application littérale de ses règles de procédure, néanmoins serait manifestement injuste envers une partie dans le cadre d'un litige qui lui est soumis ou, autrement, aurait pour effet de jeter le discrédit sur l'administration de la justice parmi les gens bien-pensants. Les circonstances dans lesquelles un abus du droit au recours judiciaire peut émaner varient considérablement; celles qui donnent lieu à la présente espèce doivent sûrement être uniques. À mon avis, il serait plutôt mal avisé si la présente Chambre profitait de cette occasion pour dire quoi que ce soit qui pourrait être perçu comme un moyen de limiter à l'égard de catégories établies les genres de circonstances en vertu desquelles la Cour doit assumer une responsabilité (je nie l'emploi du mot « discrétion ») en vue d'exercer ce pouvoir salutaire. [Non souligné dans l'original.]

[91] Il a ajouté à la page 541 :

[TRADUCTION] L'abus de procédure illustré en l'espèce est l'introduction d'une instance devant un tribunal judiciaire dans le but d'attaquer indirectement une décision définitive rendue contre le demandeur par un autre tribunal compétent dans une



competent jurisdiction in previous proceedings in which the intending plaintiff had a full opportunity of contesting the decision in the court by which it was made. [Emphasis added.]

[92] It is clear from the reasons of both the Court of Appeal and the House of Lords that the doctrine of abuse of process was found to apply because the plaintiff Hunter (and his co-accused) had had a full opportunity during the course of their criminal trial to adduce evidence with regard to the issue of whether or not their confessions had been made voluntarily. In these circumstances, the Courts were of the view that to allow the civil action in damages to continue would constitute an abuse of the Court's process.

[93] There is nothing in the reasons of the House of Lords and of the Court of Appeal in *Hunter*, above, which can possibly support the proposition put forward in this appeal by the appellant, i.e. that the criminal conviction of a non-party and the facts material to that conviction cannot be challenged in subsequent proceedings. Had that proposition been contemplated by either the House of Lords or the Court of Appeal, it is doubtful, in my view, that the courts would have felt it necessary to rest their decisions on the fact that Hunter and his co-accused had already had full opportunity, during the course of the criminal *voir dire*, of making their case that the police had physically assaulted them in order to obtain their confessions.

[94] Thus, in circumstances like the ones before us, the doctrine of abuse of process has simply no application because the respondents have never had occasion to litigate the issues which they now seek to litigate for the first time before the Tax Court. At paragraph 52 of her reasons in *CUPE*, above, Arbour J. discusses instances where relitigation will be allowed because it will enhance the integrity of the judicial system. Specifically, Arbour J. says the following:

In contrast, proper review by way of appeal increases confidence in the ultimate result and affirms both the authority of the process as well as the finality of the result. It is therefore apparent that from the system's point of view, relitigation carries serious detrimental effects and should be avoided unless the circumstances dictate that relitigation is in fact necessary to enhance the credibility and the effectiveness of the adjudicative process as a whole. There may be instances where relitigation

instance antérieure, où le demandeur a eu l'entière possibilité de contester la décision devant le tribunal qui l'a rendue. [Non souligné dans l'original.]

[92] Il ressort clairement des motifs de la Cour d'appel et de la Chambre des lords que la doctrine de l'abus de procédure s'appliquait parce que le demandeur Hunter (et ses coaccusés) avait eu l'entière possibilité, au cours de leur procès criminel, de produire des éléments de preuve relativement à la question de savoir si leurs aveux avaient été faits volontairement. Dans ces circonstances, les Cours étaient d'avis que laisser l'action civile en dommages-intérêts se poursuivre constituerait un abus de procédure.

[93] Rien dans les motifs de la Chambre des lords ou dans ceux de la Cour d'appel dans *Hunter*, précité, ne peut étayer la proposition de l'appelante en l'espèce selon laquelle la déclaration de culpabilité d'une personne autre qu'une partie et les faits qui sont importants au regard de cette déclaration ne peuvent être contestés dans une instance subséquente. Je doute que, si elles avaient été saisies d'une telle proposition, la Chambre des lords et la Cour d'appel auraient jugé nécessaire d'appuyer leurs décisions sur le fait que M. Hunter et ses coaccusés avaient déjà eu l'entière possibilité, au cours du voir-dire, de démontrer que les policiers les avaient battus afin d'obtenir leurs aveux.

[94] Par conséquent, dans des cas comme celui dont la Cour est saisie, la doctrine de l'abus de procédure ne s'applique tout simplement pas parce que les intimés n'ont jamais eu l'occasion de débattre des questions qu'ils cherchent maintenant à soumettre pour la première fois à un tribunal—la Cour de l'impôt en l'occurrence. Au paragraphe 52 de ses motifs dans *SCFP*, précité, la juge Arbour discute des cas où la remise en cause sera permise parce qu'elle sert l'intégrité du système judiciaire. Elle dit plus précisément :

La révision de jugements par la voie normale de l'appel, en revanche, accroît la confiance dans le résultat final et confirme l'autorité du processus ainsi que l'irrévocabilité de son résultat. D'un point de vue systémique, il est donc évident que la remise en cause s'accompagne de graves effets préjudiciables et qu'il faut s'en garder à moins que des circonstances n'établissent qu'elle est, dans les faits, nécessaire à la crédibilité et à l'efficacité du processus juridictionnel dans son ensemble. Il peut en

will enhance, rather than impeach, the integrity of the judicial system, for example: (1) when the first proceeding is tainted by fraud or dishonesty; (2) when fresh, new evidence, previously unavailable, conclusively impeaches the original results; or (3) when fairness dictates that the original result should not be binding in the new context. This was stated unequivocally by this Court in *Danyluk*, *supra*, at para. 80. [Emphasis added.]

[95] Again, Arbour J.'s words must be understood in their proper context. In giving examples of situations where relitigation would enhance, rather than impeach, the integrity of the judicial system, she necessarily had in mind situations where a party had litigated in previous proceedings the issue which it now intended to raise. It is significant that, in respect of her third example, Arbour J. referred to the Supreme Court's decision in *Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.*, [2001] 2 S.C.R. 460.

[96] In *Danyluk*, above, the issue was whether the appellant, who was dismissed from her position as an account executive with Ainsworth Technologies Inc., could proceed with an action against her employer to recover approximately \$300,000 in unpaid commissions. Both the Ontario Court (General Division) and the Court of Appeal for Ontario [(1998), 42 O.R. (3d) 235] concluded that she was estopped from pursuing the matter because of a prior attempt to claim the same commissions under the *Employment Standards Act*, R.S.O. 1990, c. E.14. The Supreme Court disagreed with the Ontario courts and allowed the appeal. At paragraphs 18 and 19 of his reasons for a unanimous Court, Mr. Justice Binnie made the following remarks:

The law rightly seeks a finality to litigation. To advance that objective, it requires litigants to put their best foot forward to establish the truth of their allegations when first called upon to do so. A litigant, to use the vernacular, is only entitled to one bite at the cherry. The appellant chose the ESA as her forum. She lost. An issue, once decided, should not generally be re-litigated to the benefit of the losing party and the harassment of the winner. A person should only be vexed once in the same cause. Duplicative litigation, potential inconsistent results, undue costs, and inconclusive proceedings are to be avoided.

effet y avoir des cas où la remise en cause pourra servir l'intégrité du système judiciaire plutôt que lui porter préjudice, par exemple : (1) lorsque la première instance est entachée de fraude ou de malhonnêteté, (2) lorsque de nouveaux éléments de preuve, qui n'avaient pu être présentés auparavant, jettent de façon probante un doute sur le résultat initial, (3) lorsque l'équité exige que le résultat initial n'ait pas force obligatoire dans le nouveau contexte. C'est ce que notre Cour a dit sans équivoque dans l'arrêt *Danyluk*, précité, par. 80. [Non souligné dans l'original.]

[95] Encore une fois, les propos de la juge Arbour doivent être interprétés en tenant compte du contexte. En donnant des exemples de situations où la remise en cause servirait l'intégrité du système judiciaire plutôt que lui porter préjudice, elle avait nécessairement à l'esprit des cas où une partie avait soumis au tribunal dans une instance antérieure une question qu'elle voulait maintenant soulever. Il est significatif que la juge Arbour ait fait référence à l'arrêt rendu par la Cour suprême dans *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, [2001] 2 R.C.S. 460, en rapport avec son troisième exemple.

[96] Dans *Danyluk*, précité, il s'agissait de déterminer si l'appelante, qui avait été congédiée du poste de chargée de projet qu'elle occupait chez Ainsworth Technologies Inc., pouvait intenter une action contre son employeur afin de recouvrer quelque 300 000 \$ en commissions impayées. La Cour de l'Ontario (Division générale) et la Cour d'appel de l'Ontario [(1998), 42 O.R. (3d) 235] ont toutes deux conclu que l'appelante ne pouvait pas introduire une telle action parce qu'elle avait déjà tenté d'obtenir le paiement des commissions en vertu de la *Loi sur les normes d'emploi*, L.R.O. 1990, ch. E.14. La Cour suprême n'était pas de cet avis et elle a accueilli l'appel. Le juge Binnie a fait les remarques suivantes aux paragraphes 18 et 19 des motifs qu'il a rédigés au nom de la Cour :

Le droit tend à juste titre à assurer le caractère définitif des instances. Pour favoriser la réalisation de cet objectif, le droit exige des parties qu'elles mettent tout en œuvre pour établir la véracité de leurs allégations dès la première occasion qui leur est donnée de le faire. Autrement dit, un plaideur n'a droit qu'à une seule tentative. L'appelante a décidé de se prévaloir du recours prévu par la LNE. Elle a perdu. Une fois tranché, un différend ne devrait généralement pas être soumis à nouveau aux tribunaux au bénéfice de la partie déboutée et au détriment de la partie qui a eu gain de cause. Une personne ne devrait être tracassée qu'une seule fois à l'égard d'une même cause d'action.



Finality is thus a compelling consideration and judicial decisions should generally be conclusive of the issues decided unless and until reversed on appeal. However, estoppel is a doctrine of public policy that is designed to advance the interests of justice. Where as here, its application bars the courthouse door against the appellant's \$300,000 claim because of an administrative decision taken in a manner which was manifestly improper and unfair (as found by the Court of Appeal itself), a re-examination of some basic principles is warranted. [Emphasis added.]

[97] Binnie J. then went on to explain the origin of the various “techniques” used by the courts to prevent abuse of the court process. His remarks, at paragraph 20, are relevant and they read as follows:

The law has developed a number of techniques to prevent abuse of the decision-making process. One of the oldest is the doctrine estoppel *per rem judicatam* with its roots in Roman law, the idea that a dispute once judged with finality is not subject to relitigation: *Farwell v. The Queen* (1894), 22 S.C.R. 553, at p. 558; *Angle v. Minister of National Revenue*, [1975] 2 S.C.R. 248, at pp. 267-68. The bar extends both to the cause of action thus adjudicated (variously referred to as claim or cause of action or action estoppel), as well as precluding relitigation of the constituent issues or material facts necessarily embraced therein (usually called issue estoppel): G. S. Holmsted and G. D. Watson, *Ontario Civil Procedure* (loose-leaf), vol. 3 Supp., at 21 § 17 *et seq.* Another aspect of the judicial policy favouring finality is the rule against collateral attack, i.e., that a judicial order pronounced by a court of competent jurisdiction should not be brought into question in subsequent proceedings except those provided by law for the express purpose of attacking it: *Wilson v. The Queen*, [1983] 2 S.C.R. 594; *R. v. Litchfield*, [1993] 4 S.C.R. 333; *R. v. Sarson*, [1996] 2 S.C.R. 223.

[98] It is clear from Binnie J.'s remarks that the ultimate purpose of the various “techniques,” namely, issue estoppel, the rule against collateral attack and abuse of process, used by the courts to prevent abuse of the court process is to favour finality. As Binnie J. says at paragraph 18 above, “[d]uplicative litigation, potential inconsistent

Les instances faisant double emploi, les risques de résultats contradictoires, les frais excessifs et les procédures non décisives doivent être évités.

Le caractère définitif des instances est donc une considération impérieuse et, en règle générale, une décision judiciaire devrait trancher les questions litigieuses de manière définitive, tant qu'elle n'est pas infirmée en appel. Toutefois, la préclusion est une doctrine d'intérêt public qui tend à favoriser les intérêts de la justice. Dans les cas où, comme en l'espèce, par suite d'une décision administrative prise à l'issue d'une procédure qui était manifestement inappropriée et inéquitable (conclusion tirée par la Cour d'appel elle-même), l'application de cette doctrine empêche l'appelante de s'adresser aux cours de justice pour réclamer les 300 000 \$ qui lui seraient dus, il convient de réexaminer certains principes fondamentaux. [Non souligné dans l'original.]

[97] Le juge Binnie a poursuivi en expliquant l'origine des différents « moyens » utilisés par les tribunaux pour prévenir les recours abusifs. Les remarques qu'il formule au paragraphe 20 sont pertinentes en l'espèce :

Le droit s'est doté d'un certain nombre de moyens visant à prévenir les recours abusifs. L'un des plus anciens est la doctrine de la préclusion *per rem judicatam*, qui tire son origine du droit romain et selon laquelle, une fois le différend tranché définitivement, il ne peut être soumis à nouveau aux tribunaux : *Farwell c. La Reine* (1894), 22 R.C.S. 553, p. 558, et *Angle c. Ministre du Revenu national*, [1975] 2 R.C.S. 248, p. 267-268. La doctrine est opposable tant à l'égard de la cause d'action ainsi décidée (on parle de préclusion fondée sur la demande, sur la cause d'action ou sur l'action) que des divers éléments constitutifs ou faits substantiels s'y rapportant nécessairement (on parle alors généralement de préclusion découlant d'une question déjà tranchée) : G. S. Holmsted et G. D. Watson, *Ontario Civil Procedure* (feuilles mobiles), vol. 3 suppl., 21§17 et suiv. Un autre aspect de la politique établie par les tribunaux en vue d'assurer le caractère définitif des instances est la règle qui prohibe les contestations indirectes, c'est-à-dire la règle selon laquelle l'ordonnance rendue par un tribunal compétent ne doit pas être remise en cause dans des procédures subséquentes, sauf celles prévues par la loi dans le but exprès de contester l'ordonnance : *Wilson c. La Reine*, [1983] 2 R.C.S. 594; *R. c. Litchfield*, [1993] 4 R.C.S. 333; *R. c. Sarson*, [1996] 2 R.C.S. 223.

[98] Il ressort clairement des remarques du juge Binnie que l'objet fondamental des différents « moyens »—la préclusion découlant d'une question déjà tranchée, la règle prohibant les contestations indirectes et l'abus de procédure—qui sont utilisés par les tribunaux pour prévenir les recours abusifs est d'assurer le caractère

results, undue costs, and inconclusive proceedings are to be avoided.”

[99] In the result, because of its view that, to use the words of Arbour J. in *CUPE*, above (at paragraph 52), “fairness dictates that the original results should not be binding in the new context,” the Supreme Court allowed the appellant to proceed with her action. At paragraph 80, Binnie J. explains why preventing the appellant from proceeding with her case would constitute an injustice:

As a final and most important factor, the Court should stand back and, taking into account the entirety of the circumstances, consider whether application of issue estoppel in the particular case would work an injustice. Rosenberg J.A. concluded that the appellant had received neither notice of the respondent’s allegation nor an opportunity to respond. He was thus confronted with the problem identified by Jackson J.A., dissenting, in *Iron v. Saskatchewan (Minister of the Environment & Public Safety)*, [1993] 6 W.W.R. 1 (Sask. C.A.), at p. 21:

The doctrine of res judicata, being a means of doing justice between the parties in the context of the adversarial system, carries within its tenets the seeds of injustice, particularly in relation to issues of allowing parties to be heard.

Whatever the appellant’s various procedural mistakes in this case, the stubborn fact remains that her claim to commissions worth \$300,000 has simply never been properly considered and adjudicated. [Emphasis added.]

[100] Thus, in my respectful view, it is clear that those situations where relitigation will enhance, rather than discredit, the integrity of the judicial system can only arise where a party, as in *Danyluk*, above, is attempting to litigate an issue for a second time. That is obviously not the case in the present matter.

[101] Lastly, I wish to refer to *Apotex Inc. v. Laboratoires Servier*, (2007), 286 D.L.R. (4th) 1 (F.C.A.), where I had the occasion to discuss the doctrine of abuse of process. At paragraph 20, I made the following

définitif des instances. Comme le juge Binnie le dit au paragraphe 18, précité, « [l]es instances faisant double emploi, les risques de résultats contradictoires, les frais excessifs et les procédures non décisives doivent être évités ».

[99] En conséquence, parce qu’elle estimait que, comme la juge Arbour l’a dit dans *SCFP*, précité (au paragraphe 52), « l’équité exige que le résultat initial n’ait pas force obligatoire dans le nouveau contexte », la Cour suprême a permis à l’appelante d’aller de l’avant avec son action. Le juge Binnie explique au paragraphe 80 pourquoi le fait d’empêcher l’appelante de poursuivre son action créerait une injustice :

Suivant ce dernier facteur, qui est aussi le plus important, notre Cour doit prendre un certain recul et, eu égard à l’ensemble des circonstances, se demander si, dans l’affaire dont elle est saisie, l’application de la préclusion découlant d’une question déjà tranchée entraînerait une injustice. Le juge Rosenberg de la Cour d’appel a conclu que l’appelante n’avait pas été informée des allégations de l’intimée et n’avait pas eu la possibilité d’y répondre. Le juge Rosenberg était donc aux prises avec le problème signalé par le juge Jackson, dans ses motifs dissidents dans l’arrêt *Iron c. Saskatchewan (Minister of the Environment & Public Safety)*, [1993] 6 W.W.R. 1 (C.A. Sask.), p. 21 :

[TRADUCTION] Constituant un moyen de rendre justice aux parties dans le contexte d’une procédure contradictoire, la doctrine de l’autorité de la chose jugée porte en elle-même le germe de l’injustice, spécialement lorsque le droit des parties de se faire entendre est en jeu.

Indépendamment des diverses erreurs de nature procédurale commises par l’appelante en l’espèce, il n’en demeure pas moins que sa réclamation visant des commissions totalisant 300 000 \$ n’a tout simplement jamais été examinée et tranchée adéquatement. [Non souligné dans l’original.]

[100] Il ne fait donc aucun doute, à mon avis, que ce n’est que dans les cas où, comme dans *Danyluk*, précité, une partie tente de débattre d’une question pour une deuxième fois que la remise en cause servira l’intégrité du système judiciaire plutôt que le déconsidérer. La présente affaire n’est manifestement pas l’un de ces cas.

[101] Finalement, j’aimerais citer *Apotex Inc. c. Laboratoires Servier*, 2007 CAF 350, où j’ai eu l’occasion d’analyser la doctrine de l’abus de procédure. Au paragraphe 20, j’ai fait les commentaires suivants qui, à

comments which I believe find application in the present matter:

The doctrine of abuse of process seeks to prevent relitigation in situations where the strict requirements of issue estoppel are not met, but where permitting the litigation to proceed would be contrary to the integrity of the court's process and to the good administration of justice (see Doherty J.A.'s Reasons in *CUPE v. Toronto (City)* (2003), 55 O.R. (3d) 541 at para. 65). In that light, the words of Kerr L.J. at page 137 of his Reasons in *Bragg v. Oceanus Mutual Underwriting Association (Bermuda) Ltd.*, [1982] 2 Lloyd's Rep. 132, C.A., are entirely apposite:

To take the authorities first, it is clear that an attempt to relitigate in another action issues which have been fully investigated and decided in a former action *may* constitute an abuse of process, quite apart from any question of *res judicata* or issue estoppel on the ground that the parties or their privies are the same. It would be wrong to attempt to categorize the situations in which such a conclusion would be appropriate. **However, it is significant that in the cases to which we were referred, where this conclusion was reached, the attempted relitigation had no other purpose than what Lord Diplock described as:**

... mounting a collateral attack upon a final decision ... which has been made by another court of competent jurisdiction in previous proceedings **in which ... (the party concerned) had a full opportunity of contesting the decision of the court by which it was made.** [Emphasis added.]

[102] As the respondents are seeking to litigate the issues which have given rise to these appeals for the first time in the Tax Court, the doctrine of abuse of process is simply not “in play” and, as a result, no balancing exercise is required. There is no authority whatsoever to support the appellant's submission that the doctrine of abuse of process can be used to prevent the respondents from litigating those issues.

[103] I would therefore dismiss the appeals with costs.

mon avis, s'appliquent en l'espèce :

La doctrine de l'abus de procédure vise à empêcher la remise en cause de litiges dans des circonstances où les exigences strictes de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée ne sont pas remplies, mais où la remise en cause porterait atteinte à l'intégrité des procédures judiciaires et à la bonne administration de la justice; voir les motifs exposés par le juge Doherty dans *CUPE c. Toronto (City)* (2003), 55 O.R. (3d) 541, au paragraphe 65. Dans ce contexte, les paroles du lord juge Kerr, à la page 137 de ses motifs dans *Bragg c. Oceanus Mutual Underwriting Association (Bermuda) Ltd.*, [1982] 2 Lloyd's Rep. 132, C.A., sont à tous égards à propos :

[TRADUCTION] Si l'on examine tout d'abord la jurisprudence, il est évident qu'une tentative de débattre à nouveau dans une autre instance des questions qui ont été pleinement examinées et tranchées dans une instance antérieure peut constituer un abus de procédure, indépendamment de toute question relative à l'exception de la chose jugée ou à l'irrecevabilité résultant de l'identité des questions en litige au motif que les parties ou leurs intérêts sont les mêmes. Il serait erroné de tenter de catégoriser les situations dans lesquelles une telle conclusion s'appliquerait. **Cependant, il est important que dans les causes auxquelles on nous a renvoyés, et où cette conclusion a été tirée, la tentative de remise en cause n'avait pas de fin autre que celle que lord Diplock a décrite comme suit :**

[...] lancer une attaque indirecte contre une décision finale [...] qui a été rendue par une autre cour compétente dans une instance antérieure **dans laquelle [...] (la partie concernée) a eu amplement l'occasion de contester la décision de la Cour par laquelle elle a été rendue.** [Non souligné dans l'original.]

[102] Comme les intimés cherchent à débattre des questions qui ont donné lieu aux présents appels pour la première fois devant la Cour de l'impôt, la doctrine de l'abus de procédure ne s'applique tout simplement pas et, en conséquence, il n'est pas nécessaire de procéder à une mise en balance. Rien n'était la prétention de l'appellante selon laquelle la doctrine de l'abus de procédure peut être utilisée pour empêcher les intimés de débattre de ces questions.

[103] En conséquence, je rejeterais les appels avec dépens.

2008 FC 806  
IMM-3154-07  
IMM-3156-07

2008 CF 806  
IMM-3154-07  
IMM-3156-07

**Ingeborg Anna Richter** (*Applicant*)

**Ingeborg Anna Richter** (*demanderesse*)

v.

c.

**The Minister of Citizenship and Immigration and  
The Minister of Public Safety and Emergency  
Preparedness** (*Respondents*)

**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et  
le ministre de la Sécurité publique et de la Protection  
civile** (*défendeurs*)

*INDEXED AS: RICHTER v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP  
AND IMMIGRATION) (F.C.)*

*RÉPERTORIÉ : RICHTER c. CANADA (MINISTRE DE LA  
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (C.F.)*

Federal Court, Mosley J.—Toronto, June 17; Ottawa,  
June 26, 2008.

Cour fédérale, juge Mosley—Toronto, 17 juin; Ottawa,  
26 juin 2008.

*Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal —  
Removal of Permanent Residents — Judicial review of  
enforcement officer's decision under Immigration and Refugee  
Protection Act, s. 44(1) to prepare inadmissibility report, and  
Minister's delegate's decision under Act, s. 44(2) to refer report  
to Immigration Division for admissibility hearing — Where  
facts supporting opinion permanent resident, foreign national  
inadmissible, officer having responsibility to prepare report,  
not allowed to exercise discretion — Nothing warranting setting  
aside of officer's decision — Question open as to whether  
Minister's delegate having minimal amount of discretion with  
respect to referral of report concerning permanent resident —  
Minister's delegate's decision not unreasonable — Applications  
dismissed.*

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Renvoi  
de résidents permanents — Contrôle judiciaire de la décision  
d'une agente d'exécution d'établir, en application de l'art. 44(1)  
de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, un  
rapport d'interdiction de territoire et de la décision du délégué  
du ministre de déférer, en vertu de l'art. 44(2) de la Loi,  
l'affaire à la Section de l'immigration pour enquête — Lorsque  
l'agent est en présence de faits qui peuvent l'amener à conclure  
que le résident permanent ou le ressortissant étranger est interdit  
de territoire, il lui incombe d'établir un rapport et il n'est pas  
habilité à exercer un pouvoir discrétionnaire — Rien ne  
justifiait l'annulation de la décision de l'agente — La question  
de savoir si le délégué du ministre disposait d'un pouvoir  
discrétionnaire minime dans sa décision de déférer ou non le  
rapport dans le cas d'un résident permanent a été laissée en  
suspens — La décision du délégué du ministre n'était pas  
déraisonnable — Demandes rejetées.*

*Administrative Law — Judicial Review — Grounds of Review  
— Procedural fairness — Duty of fairness under Immigration  
and Refugee Protection Act, s. 44 (report on inadmissibility)  
relaxed, consisting of right to make submissions, obtain copy  
of report — Such requirements met herein — Question certified  
as to whether greater duty of fairness required where person  
subject of Act, s.44 report in custody.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Motifs — Équité  
procédurale — Le devoir d'agir équitablement dans les  
procédures au titre de l'art. 44 de la Loi sur l'immigration et  
la protection des réfugiés (rapport d'interdiction de territoire)  
est moins strict et est constitué du droit de soumettre des obser-  
vations et d'obtenir une copie du rapport — Ces exigences ont  
été remplies en l'espèce — Une question a été certifiée quant  
à la question de savoir s'il y a un devoir plus important d'agir  
équitablement envers les personnes sous garde qui font l'objet  
d'un rapport au titre de l'art. 44.*

*Construction of Statutes — Immigration and Refugee  
Protection Act, s. 44(1) providing officer who is of opinion  
permanent resident, foreign national in Canada inadmissible  
may prepare report setting out relevant facts — Nothing in  
plain language of s. 44(1) suggesting Parliament intended to*

*Interprétation des lois — L'art. 44(1) de la Loi sur  
l'immigration et la protection des réfugiés dispose que s'il  
estime que le résident permanent ou l'étranger qui se trouve au  
Canada est interdit de territoire, l'agent peut établir un rapport  
circonstancié — Rien dans le libellé clair de l'art. 44(1) ne*

*give officers discretion to consider remorse, thereby exempting convicted offenders from inadmissibility provisions of Act, in determining whether to issue report.*

These were applications for judicial review of the decision of an enforcement officer under subsection 44(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* to prepare a report setting out the relevant facts pertaining to the applicant's inadmissibility on the grounds of serious criminality, and of the decision of the Minister's delegate under subsection 44(2) of the Act to refer this report to the Immigration Division for an admissibility hearing. The allegations of serious criminality stemmed from the applicant's conviction for firearms trafficking and related offences, for which she was sentenced to 37 months' imprisonment.

At issue was whether the officer and the Minister's delegate failed to exercise their discretion to consider relevant factors, whether the applicant was denied procedural fairness (including the failure to provide adequate reasons), and whether the officer's decision was based on erroneous findings of fact.

*Held*, the applications should be dismissed.

Where facts supporting the formation of an opinion that a permanent resident or foreign national present in Canada is inadmissible are found to exist, the immigration officer has a responsibility to prepare a report and is not empowered by the Act to exercise discretion. While the officer exceeded her authority when she considered the personal factors of the applicant, this did not change the outcome and did not warrant setting the decision aside. Concerning the decision of the Minister's delegate, the Federal Court of Appeal in *Cha v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* left open the question of whether some minimal amount of discretion is available to the Manager in deciding whether to refer the report to the Immigration Division with respect to a permanent resident. The delegate clearly considered humanitarian and compassionate factors in reaching his decision, which was not unreasonable.

The duty of fairness owed with respect to proceedings under section 44 is relaxed and consists of the right to make submissions and to obtain a copy of the report. While persons in the custody of the state are subject to limits on their freedom, they are not barred from seeking and obtaining legal services. Immigration officers cannot be required to act as the bridge between incarcerated persons who are the subject of a section 44 report and whatever counsel they have or may wish to have. The applicant was informed of her right to obtain counsel and

*tend à indiquer que le législateur voulait donner aux agents un pouvoir discrétionnaire, dans leur décision d'établir ou non un rapport, leur permettant d'examiner si les condamnés regrettaient leurs crimes et devaient donc être exemptés de l'application des dispositions de la Loi relatives à l'interdiction de territoire.*

Il s'agissait de demandes de contrôle judiciaire présentées contre la décision d'une agente d'exécution d'établir, en application du paragraphe 44(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, un rapport circonstancié relativement à l'interdiction de territoire de la demanderesse pour grande criminalité et la décision du délégué du ministre de déférer, en vertu du paragraphe 44(2) de la Loi, l'affaire à la Section de l'immigration pour enquête. Les allégations de grande criminalité découlaient de la condamnation de la demanderesse pour trafic d'armes à feu et d'infractions connexes, à l'égard de laquelle elle a été condamnée à 37 mois d'emprisonnement.

Il s'agissait de savoir si l'agente et le délégué du ministre avaient omis d'exercer leur pouvoir discrétionnaire d'examiner les facteurs pertinents, si la demanderesse avait été privée de son droit à l'équité procédurale (notamment l'omission de fournir des motifs suffisants) et si la décision de l'agente était fondée sur des conclusions de fait erronées.

*Jugement* : les demandes doivent être rejetées.

Lorsque l'agent d'immigration est en présence de faits qui peuvent l'amener à conclure que le résident permanent ou le ressortissant étranger qui se trouve au Canada est interdit de territoire, il lui incombe d'établir un rapport et il n'est pas habilité par la Loi à exercer un pouvoir discrétionnaire. Bien que l'agente ait outrepassé sa compétence lorsqu'elle a pris en considération des facteurs liés à la situation personnelle de la demanderesse, cela n'a rien changé à l'issue de l'affaire et ne justifiait pas l'annulation de la décision. Pour ce qui est de la décision du délégué du ministre, la Cour d'appel fédérale a, dans l'arrêt *Cha c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, laissé en suspens la question de savoir si le gestionnaire disposait d'un pouvoir discrétionnaire minime dans sa décision de déférer ou non le rapport à la Section de l'immigration dans le cas d'un résident permanent. Le délégué a manifestement tenu compte des facteurs d'ordre humanitaire pour en arriver à une conclusion qui n'était pas déraisonnable.

Le devoir d'agir équitablement dans les procédures au titre de l'article 44 est moins strict et est constitué du droit de soumettre des observations et d'obtenir une copie du rapport. Bien que la liberté des personnes sous garde de l'État soit restreinte, on n'interdit à ces personnes ni de consulter un avocat ni de retenir ses services. On ne peut exiger des agents d'immigration qu'ils servent de lien entre les personnes sous garde qui font l'objet du rapport prévu à l'article 44 et l'avocat dont elles ont retenu les services ou dont elles désirent retenir



provided with every opportunity to make submissions but did not do so. The officer and Minister's delegate could not be faulted for the applicant's failure to take advantage of the procedure outlined to her.

The officer wrote that the applicant did not show remorse, but the reasons for sentence stated that she had expressed remorse on sentencing day. Nothing in the plain language of subsection 44(1) suggests that Parliament intended that officers be given discretion to consider whether convicted offenders regretted their crimes and should therefore be exempted from the inadmissibility provisions of the Act in determining whether to issue a report.

Finally, the reasons of the officer and of the Minister's delegate were adequate as they were sufficient for the applicant to know on what basis the referral was made and to argue her case at her admissibility hearing.

A serious question of general importance was certified as to whether a greater duty of fairness is required where the person who is the subject of the section 44 report is in custody.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, s. 44.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3; (2002), 208 D.L.R. (4th) 1; 37 Admin. L.R. (3d) 152; 90 C.R.R. (2d) 1; 18 Imm. L.R. (3d) 1; 281 N.R. 1; 2002 SCC 1; *Awed v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2006), 46 Admin. L.R. (4th) 233; 2006 FC 469.

##### CONSIDERED:

*Hernandez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2006] 1 F.C.R. 3; (2005), 271 F.T.R. 257; 45 Imm. L.R. (3d) 249; 2005 FC 429; *Cha v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2007] 1 F.C.R. 409; (2006), 267 D.L.R. (4th) 324; 42 Admin. L.R. (4th) 204; 53 Imm. L.R. (3d) 1; 349 N.R. 233; 2006 FCA 126.

##### REFERRED TO:

*Correia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2004), 253 F.T.R. 153; 36 Imm. L.R. (3d) 139; 2004 FC 782.

les services. La demanderesse a été avisée de son droit de retenir les services d'un avocat et elle a eu tout le loisir de soumettre des observations, mais elle ne l'a pas fait. L'agente et le délégué du ministre ne sauraient être blâmés de l'omission de la demande de tirer profit de la procédure lui ayant été expliquée.

L'agente a écrit que la demanderesse n'avait exprimé aucun remords, mais il appert des motifs à l'appui de la peine qu'elle avait exprimé des remords le jour où sa peine lui a été infligée. Rien dans le libellé clair du paragraphe 44(1) ne tend à indiquer que le législateur voulait donner aux agents un pouvoir discrétionnaire, dans leur décision d'établir ou non un rapport, leur permettant d'examiner si les condamnés regrettaient leurs crimes et devaient donc être exemptés de l'application des dispositions de la Loi relatives à l'interdiction de territoire.

Enfin, les motifs de l'agente et du délégué du ministre étaient suffisants puisqu'ils permettaient à la demanderesse de savoir sur quel fondement son affaire avait été déferée et de se défendre lors de l'enquête.

Une question grave de portée générale a été certifiée quant à la question de savoir s'il y a un devoir plus important d'agir équitablement envers les personnes sous garde qui font l'objet d'un rapport au titre de l'article 44.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 44.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3; 2002 CSC 1; *Awed c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 469.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Hernandez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2006] 1 R.C.F. 3; 2005 CF 429; *Cha c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2007] 1 R.C.F. 409; 2006 CAF 126.

##### DÉCISION CITÉE :

*Correia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 782.



APPLICATIONS for judicial review of an enforcement officer's decision to prepare a report on inadmissibility under section 44 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, and of the decision of the Minister's delegate to refer the report to the Immigration Division for an admissibility hearing. Applications dismissed.

APPEARANCES:

*Timothy Wichert* for applicant.  
*Gordon Lee* for respondents.

SOLICITORS OF RECORD:

*Jackman & Associates*, Toronto, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

*The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by*

[1] MOSLEY J.: These applications for judicial review are brought from the decision of an enforcement officer to prepare a report on the facts surrounding the applicant's potential loss of status for serious criminality and the decision of a Minister's delegate to refer the report to the Immigration Division for an admissibility hearing.

[2] The applicant immigrated to Canada with her then-husband in 1970 at the age of 33. She has been married twice since, with her last marriage to Charles Yanover in 1995. She has two children, born 1970 and 1974, and one grandchild, all residing in Canada.

[3] In April 2003, Ms. Richter and Mr. Yanover were arrested in Toronto and charged with trafficking in firearms and related offences. Mr. Yanover pled guilty and was sentenced to 10 years' incarceration. Ms. Richter was indicted on 46 charges. At trial, her defence was that she had been unwittingly drawn into the illegal dealings of her husband, that she had believed the weapons were deactivated and that she was not familiar with firearm mechanics.

DEMANDES de contrôle judiciaire présentées contre la décision d'une agente d'exécution d'établir un rapport d'interdiction de territoire en application de l'article 44 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et la décision du délégué du ministre de déferer l'affaire à la Section de l'immigration pour enquête. Demandes rejetées.

ONT COMPARU :

*Timothy Wichert* pour la demanderesse.  
*Gordon Lee* pour les défendeurs.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Jackman & Associates*, Toronto, pour la demanderesse.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les défendeurs.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement et du jugement rendus par*

[1] LE JUGE MOSLEY : Les présentes demandes de contrôle judiciaire ont été présentées par la demanderesse contre la décision d'une agente d'exécution d'établir un rapport circonstancié relativement à la perte du statut de la demanderesse pour grande criminalité, et contre la décision du délégué du ministre de déferer l'affaire à la Section de l'immigration pour enquête.

[2] En 1970, la demanderesse, alors âgée de 33 ans, a immigré au Canada avec l'homme qui était à l'époque son mari. Elle s'est mariée à deux reprises depuis. Son dernier mariage, avec Charles Yanover, remonte à 1995. Elle a deux enfants, nés en 1970 et en 1974, et un petit-enfant, qui résident tous au Canada.

[3] En avril 2003, M<sup>me</sup> Richter et M. Yanover ont été arrêtés à Toronto et ils ont été accusés de trafic d'armes à feu et d'infractions y afférentes. M. Yanover a plaidé coupable et il a été condamné à 10 ans d'emprisonnement. M<sup>me</sup> Richter a fait l'objet de 46 chefs d'accusation. Au procès, M<sup>me</sup> Richter s'est défendue en alléguant qu'elle avait été entraînée à son insu dans le trafic illicite de son mari, qu'elle croyait que les armes étaient neutralisées et qu'elle ne connaissait pas le fonctionnement des armes à feu.

[4] The trial Judge, Madam Justice Andromache Karakatsanis of the Ontario Superior Court of Justice, found that Ms. Richter had been aware at the time of sale of the firearms that the weapons had been reactivated and were operational. She noted that Ms. Richter would not have embarked upon the sale of guns without the contacts and expertise of her husband, whom she described as a “notorious con man.” However, Justice Karakatsanis did find that Ms. Richter was actively involved in the bargaining for and sale of weapons and the delivery of the guns and ammunition. Several times in the course of her judgment she mentioned that Ms. Richter sold semi-automatic machine guns to an undercover officer posing as a biker in the belief that he intended to resell them to a Native crime syndicate in the west of Canada. Karakatsanis J. sentenced Ms. Richter to 37 months’ imprisonment after taking into account her pre-trial custody, age, diabetic condition and other factors.

[5] Ms. Richter was imprisoned at Grand Valley Institution for Women and was there interviewed by at least two officers with respect to her immigration status. She states in her affidavit to have been unclear on the precise details of those interviews or their exact purpose. At some point, she was informed of her right to contact counsel and says she tried without success to contact her counsel from the criminal trial. After June 25, 2007, when she states that she was informed she was being arrested on an immigration hold, she took steps to retain a lawyer specializing in immigration matters.

[6] A report on the factual grounds for proceeding with an admissibility hearing was written on May 29, 2007. The immigration officer reviewing the case interviewed the applicant and recommended she seek legal advice on June 4. She provided her telephone number should the applicant wish to contact her. The applicant made no contact with the officer over the next two weeks. The manager, acting as a ministerial delegate, referred the case for an admissibility hearing on the basis of the officer’s report on June 18. These steps were taken pursuant to section 44 of the *Immigration and Refugee*

[4] La juge Andromache Karakatsanis, de la Cour supérieure de justice de l’Ontario, a conclu lors du procès que M<sup>me</sup> Richter était au courant, au moment de la vente des armes à feu, que celles-ci avaient été réactivées et qu’elles fonctionnaient. La juge Karakatsanis a souligné que M<sup>me</sup> Richter ne se serait pas aventurée dans la vente d’armes sans les contacts et l’expertise de son mari, qu’elle a décrit d’[TRADUCTION] « escroc notoire ». Cependant, la juge Karakatsanis a conclu que M<sup>me</sup> Richter jouait un rôle actif dans le marchandage et la vente d’armes, ainsi que dans la distribution des armes et des munitions. Elle a indiqué, à plusieurs reprises dans son jugement, que M<sup>me</sup> Richter avait vendu des mitrailleuses semi-automatiques à un agent d’infiltration, qui se faisait passer pour un motard, puisqu’elle croyait qu’il avait l’intention de les revendre à une association autochtone de malfaiteurs dans l’Ouest du Canada. La juge Karakatsanis, après avoir tenu compte de la période d’emprisonnement de M<sup>me</sup> Richter avant la tenue du procès, de son âge, du fait qu’elle était diabétique et d’autres facteurs, l’a condamnée à 37 mois d’emprisonnement.

[5] M<sup>me</sup> Richter a été incarcérée à l’Établissement Grand Valley pour femmes, où elle a été interrogée par au moins deux agents relativement à son statut d’immigrante. Elle affirme dans son affidavit n’avoir compris ni les détails exacts de ces entrevues ni leur but précis. À un moment donné, on a avisé M<sup>me</sup> Richter de son droit à un avocat, mais elle dit avoir tenté sans succès de communiquer avec l’avocat qui l’avait représentée lors de son procès criminel. Après le 25 juin 2007, jour où elle affirme avoir été avisée qu’elle était en état d’arrestation, sous garde de l’Immigration, M<sup>me</sup> Richter a pris les mesures nécessaires pour retenir les services d’un avocat spécialisé dans le domaine de l’immigration.

[6] Un rapport circonstancié, sur les motifs justifiant la tenue d’une enquête, a été établi le 29 mai 2007. Le 4 juin, l’agente d’immigration procédant à l’examen du dossier a interrogé la demanderesse et elle lui a recommandé de consulter un avocat. L’agente a donné son numéro de téléphone à la demanderesse, au cas où celle-ci désirerait communiquer avec elle. La demanderesse n’a pas communiqué avec l’agente dans les deux semaines qui ont suivi. Le 18 juin, le gestionnaire agissant en tant que délégué du ministre a déféré l’affaire pour enquête en se fondant sur le rapport de l’agente. Ces mesures ont

*Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 [IRPA], which reads as follows:

**44.** (1) An officer who is of the opinion that a permanent resident or a foreign national who is in Canada is inadmissible may prepare a report setting out the relevant facts, which report shall be transmitted to the Minister.

(2) If the Minister is of the opinion that the report is well-founded, the Minister may refer the report to the Immigration Division for an admissibility hearing, except in the case of a permanent resident who is inadmissible solely on the grounds that they have failed to comply with the residency obligation under section 28 and except, in the circumstances prescribed by the regulations, in the case of a foreign national. In those cases, the Minister may make a removal order.

[7] On July 4, 2007, the applicant's counsel wrote to the manager requesting the opportunity to provide further information before the section 44 report was written. On July 11, the enforcement officer replied, noting that Ms. Richter had already been referred for an admissibility hearing and had been arrested and detained for that purpose. The officer also noted that she had been contacted by Ms. Richter's criminal law firm and that she had offered to forward any submissions they wished to make to the enforcement officer which would be scheduling the admissibility hearing.

### Issues

[8] The applicant attacks the decision of the enforcement officer to prepare the report in file IMM-3154-07 and the decision of the manager to refer the report for an admissibility hearing in file IMM-3156-07. The issues raised were essentially the same in both files:

- a. Was there an error in the exercise of discretion?
  
- b. Was the duty of fairness breached (including the alleged failure to provide the applicant with an explanation of the process, an adequate opportunity to provide further information and an opportunity to see the report)?

été prises conformément à l'article 44 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 [LIPR], qui prévoit :

**44.** (1) S'il estime que le résident permanent ou l'étranger qui se trouve au Canada est interdit de territoire, l'agent peut établir un rapport circonstancié, qu'il transmet au ministre.

(2) S'il estime le rapport bien fondé, le ministre peut déférer l'affaire à la Section de l'immigration pour enquête, sauf s'il s'agit d'un résident permanent interdit de territoire pour le seul motif qu'il n'a pas respecté l'obligation de résidence ou, dans les circonstances visées par les règlements, d'un étranger; il peut alors prendre une mesure de renvoi.

[7] Le 4 juillet 2007, l'avocat de la demanderesse a écrit au gestionnaire, lui demandant de lui donner l'occasion de fournir d'autres renseignements avant que le rapport prévu à l'article 44 soit établi. Le 11 juillet, l'agente d'exécution a répondu à l'avocat, soulignant que l'affaire de M<sup>me</sup> Richter avait déjà été déférée pour enquête et que la demanderesse avait été arrêtée et détenue pour les besoins de l'enquête. L'agente a aussi indiqué que le cabinet d'avocats en droit criminel, dont M<sup>me</sup> Richter avait retenu les services, avait communiqué avec elle et qu'elle avait offert de transmettre les observations que le cabinet désirait faire à l'agente d'exécution, qui allait fixer la date de l'enquête.

### Questions en litige

[8] La demanderesse conteste la décision de l'agente d'exécution d'établir le rapport dans le dossier IMM-3154-07, et la décision du gestionnaire de déférer l'affaire pour enquête dans le dossier IMM-3156-07. Les questions soulevées étaient essentiellement les mêmes dans les deux dossiers :

- a. Y a-t-il eu une erreur dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire?
  
- b. Y a-t-il eu manquement au devoir d'agir équitablement (notamment en ce qui concerne l'omission reprochée d'avoir donné à la demanderesse une explication du processus, de lui avoir donné l'occasion suffisante de

- fournir d'autres renseignements et de lui avoir donné la possibilité de consulter le rapport)?
- c. Was the decision based on erroneous findings of fact? c. La décision était-elle fondée sur des conclusions de fait erronées?
- d. Did the officer/manager fail to provide adequate reasons? d. L'agente et le gestionnaire ont-ils omis de fournir des motifs suffisants?

#### Standard of review

[9] The decisions of the officer to write the report and the manager to refer it to the Immigration Division are reviewable on a reasonableness standard, with due deference being shown. In both subsections of the IRPA, the relevant decision maker is empowered to act where he or she is "of the opinion," which language was held to support a deferential stance at paragraph 30 of *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3. Issues of procedural fairness, however, are subject to an assessment of whether the procedure was fair; if that duty is found to have been breached, the decision will be vacated.

#### Error of exercise of discretion

[10] The applicant submits that the officer and manager each had the discretion to consider factors set out in the relevant ministerial policy manuals, including humanitarian and compassionate (H&C) considerations: *Hernandez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2006] 1 F.C.R. 3 (F.C.). She asserts that the officer's failure to consider Justice Karakatsanis' reasons for sentence made her assessment of the relevant factors incomplete and she thereby erred in making her report. The manager erred in relying on the report without determining that it had been improperly prepared. The manager had a duty to ensure that a broader range of relevant factors had been considered.

[11] The respondent counters that the officer did consider a wide range of factors in deciding whether to

#### Norme de contrôle

[9] La décision de l'agente d'établir le rapport et celle du gestionnaire de déferer l'affaire à la Section de l'immigration sont contrôlables selon la norme de la raisonabilité, une grande retenue s'imposant. Dans les deux paragraphes de la LIPR, le décideur visé a le pouvoir d'agir lorsqu'il « estime » que les conditions applicables sont remplies, libellé qui appuie l'application d'une norme de contrôle fondée sur la retenue, selon le paragraphe 30 de l'arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3. Cependant, les questions relatives à l'équité procédurale font l'objet d'un examen à savoir si la procédure était équitable; s'il y a eu manquement au devoir d'agir équitablement, la décision sera annulée.

#### Erreur dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire

[10] La demanderesse soutient que l'agente et le gestionnaire avaient tous deux le pouvoir discrétionnaire d'examiner les facteurs énoncés dans les guides pertinents des politiques ministérielles, y compris les circonstances d'ordre humanitaire (CH): *Hernandez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2006] 1 R.C.F. 3 (C.F.). Elle fait valoir que l'omission par l'agente de tenir compte des motifs énoncés par la juge Karakatsanis à l'appui de la peine a fait en sorte que son examen des facteurs pertinents était incomplet, et que l'agente a donc commis une erreur en décidant d'établir son rapport. Le gestionnaire a quant à lui commis une erreur en se fondant sur le rapport sans avoir conclu qu'il était vicié. Le gestionnaire avait l'obligation de s'assurer que tous les facteurs pertinents avaient été pris en compte.

[11] Le défendeur affirme, pour sa part, que l'agente a en fait examiné un large éventail de facteurs en décidant

write a subsection 44(1) report on the relevant facts supporting an inadmissibility hearing in this case. Her decision was not in error and was reasonable. The discretion not to report is extremely limited: *Correia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2004), 253 F.T.R. 153 (F.C.). The manager did not err by relying on the reasonable report of the officer.

[12] As I noted in *Awed v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2006), 46 Admin. L.R. (4th) 233 (F.C.), the purpose of an interview under subsection 44(1) of the IRPA is “simply to confirm the facts that may support the formation of an opinion by the officer that a permanent resident or foreign national present in Canada is inadmissible” [at paragraph 18]. Where such facts are found to exist, the officer has a responsibility to prepare a report and is not empowered by the statute to exercise discretion.

[13] It is clear that the officer was aware of and considered the personal factors of Ms. Richter, including humanitarian and compassionate considerations, in coming to her decision. Given my view that the language of the IRPA does not empower officers considering a subsection 44(1) report to assess personal factors, I believe that such consideration was exercised in excess of her authority. However, it did not change the outcome and should not be the basis for setting the decision aside. The officer encouraged the applicant to seek legal advice and provided her business card for the applicant to contact her. The applicant did not take advantage of that opportunity.

[14] In respect of the manager’s decision to refer the report pursuant to subsection 44(2), the Federal Court of Appeal held in *Cha v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2007] 1 F.C.R. 409, that the scope of discretion available to the Minister’s delegate was heavily dependent on the circumstances, including whether the person subject to referral was a permanent resident or foreign national. While a Minister’s delegate was found in *Cha* to have no discretion in the case of a foreign national convicted of a serious offence in Canada, the

s’il y avait lieu d’établir le rapport circonstancié prévu au paragraphe 44(1), rapport qui appuyait la tenue d’une enquête en l’espèce. La décision de l’agente n’était pas erronée et elle était raisonnable. Le pouvoir discrétionnaire de ne pas établir un rapport est extrêmement limité : *Correia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2004 CF 782. Le gestionnaire n’a pas commis d’erreur en se fondant sur le rapport raisonnable de l’agente.

[12] Comme je l’ai souligné dans la décision *Awed c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CF 469, l’objet de l’entrevue tenue en application du paragraphe 44(1) de la LIPR est de « simplement confirmer les faits qui peuvent éventuellement amener l’agent à conclure que le résident permanent ou ressortissant étranger qui se trouve au Canada est interdit de territoire » [au paragraphe 18]. S’il est en présence de tels faits, l’agent doit établir un rapport et il n’est pas habilité par la LIPR à exercer un pouvoir discrétionnaire.

[13] Il est clair que l’agente était au courant des facteurs liés à la situation personnelle de M<sup>me</sup> Richter, y compris les circonstances d’ordre humanitaire, et qu’elle les a examinés pour prendre sa décision. Vu mon opinion selon laquelle le libellé de la LIPR n’habilite pas les agents qui envisagent d’établir le rapport prévu au paragraphe 44(1) à évaluer les facteurs liés à la situation personnelle du demandeur, je suis d’avis que l’agente a outrepassé sa compétence en procédant à une telle évaluation. Cependant, cela n’a rien changé à l’issue de l’affaire et cela ne devrait pas justifier l’annulation de la décision. L’agente a encouragé la demanderesse à consulter un avocat et elle lui a donné sa carte professionnelle pour que la demanderesse puisse communiquer avec elle. La demanderesse n’a pas profité de cette possibilité.

[14] En ce qui concerne la décision du gestionnaire de déférer l’affaire conformément au paragraphe 44(2), la Cour d’appel fédérale a jugé dans l’arrêt *Cha c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2007] 1 R.C.F. 409, que la portée du pouvoir discrétionnaire du délégué du ministre dépend en grande partie des circonstances, y compris de la question de savoir si le demandeur dont l’affaire pourrait être déférée est un résident permanent ou un étranger. La Cour d’appel a conclu dans l’arrêt *Cha* que la déléguée du ministre ne

question was left open whether some minimal amount of discretion was available to the manager in deciding whether to refer the report to the Immigration Division with respect to a permanent resident, as in this case.

[15] The H&C factors, detailed on the report written pursuant to subsection 44(1), were clearly before the Minister's delegate for his consideration of whether to refer the case for an admissibility hearing. In his comments on referring the report for an admissibility hearing, the manager wrote that such a hearing was appropriate despite Ms. Richter's long residence in Canada and the presence of her children here. I cannot find that decision unreasonable and it will stand.

[16] As for the officer carrying out an incomplete assessment because she did not have the reasons for sentence before her, I cannot agree. While they do acknowledge that the applicant was not the driving force behind the illegal behaviour for which she was convicted, the reasons for sentence hardly diminish her role in the criminal enterprise. Justice Karakatsanis held that "Ms. Richter was more than just a supporting player.... She became enthusiastic, sometimes aggressive about receiving her ... commission from any sales.... She was eager to profit from Yanover's activity and to engage in her own sales." Justice Karakatsanis also noted that she continued to minimize her own culpability. I do not see how the reasons for sentence would have changed the officer's report or the manager's referral based thereon.

#### Procedural fairness

[17] The applicant next claims that she was denied procedural fairness in not being adequately informed of the criteria against which her case was being assessed, in not being provided an adequate opportunity to make submissions and in not being provided with a copy of the report.

pouvait exercer aucun pouvoir discrétionnaire dans le cas d'un étranger déclaré coupable d'une infraction grave au Canada, mais elle a laissé en suspens la question de savoir si le gestionnaire disposait d'un pouvoir discrétionnaire minime dans sa décision de déférer ou non le rapport à la Section de l'immigration dans le cas d'un résident permanent, comme en l'espèce.

[15] Le délégué du ministre disposait clairement des facteurs CH, décrits dans le rapport établi en application du paragraphe 44(1), qu'il devait examiner pour décider s'il y avait lieu de déférer l'affaire pour enquête. En décidant de déférer l'affaire pour enquête, il a indiqué dans ses commentaires que la tenue d'une telle enquête était appropriée, malgré le fait que M<sup>me</sup> Richter résidait au Canada depuis longtemps et que ses enfants y résidaient aussi. Je ne peux conclure que cette décision est déraisonnable, alors elle sera maintenue.

[16] Pour ce qui est de l'allégation selon laquelle l'agente a procédé à un examen incomplet du fait qu'elle ne disposait pas des motifs à l'appui de la peine, je ne partage pas cet avis. Les motifs à l'appui de la peine reconnaissent que la demanderesse n'était pas l'âme dirigeante de la conduite illicite pour laquelle elle a été déclarée coupable, mais ils ne limitent guère son rôle dans l'entreprise criminelle. La juge Karakatsanis a affirmé que [TRADUCTION] « M<sup>me</sup> Richter ne jouait pas simplement un rôle de soutien [...] Elle devenait enthousiaste et parfois même dynamique quand venait le temps de recevoir sa [...] commission de vente [...] Elle s'empressait de tirer profit des activités de Yanover et de procéder à ses propres ventes ». La juge Karakatsanis a aussi souligné que M<sup>me</sup> Richter continuait à minimiser sa propre culpabilité. Je ne vois pas comment les motifs à l'appui de la peine auraient modifié le rapport de l'agente ou le renvoi de l'affaire par le gestionnaire sur le fondement de ce rapport.

#### Équité procédurale

[17] La demanderesse allègue ensuite avoir été privée de son droit à l'équité procédurale, puisqu'elle n'a pas été avisée adéquatement des critères en fonction desquels son dossier était évalué, qu'elle n'a pas eu une possibilité suffisante de soumettre des observations, et qu'elle n'a pas reçu une copie du rapport.



[18] The duty of fairness owed for the proceedings under section 44 are relaxed and consist of the right to make submissions and to obtain a copy of the report: *Hernandez*. In the case at bar, the applicant had the purpose of the interview explained to her during the June 4 interview and was encouraged to obtain counsel and provide submissions within two weeks. In sum, the applicant was informed of her right and provided with every opportunity to make submissions but failed to do so. The officer and manager cannot be faulted for Ms. Richter's failure to take advantage of the procedure outlined to her.

[19] At the hearing, the applicant spoke of a heightened duty on immigration officials when dealing with a person in custody, given the restrictions on their liberty, and suggested that the officer should have contacted the criminal lawyer herself or gone back to the applicant after the two weeks to inquire whether the applicant had done anything about her situation. The respondent's position is that the duty of fairness is not variable with respect to the individual's location.

[20] While it is true that persons in the custody of the state are subject to limits on their freedom, they are not barred from seeking and obtaining legal services. Immigration officers cannot be required to act as the bridge between incarcerated persons who are the subject of a section 44 report and whatever counsel they have or may wish to have. In this case, the officer met with the applicant on June 4, 2007, at which time she explained the purpose of the interview, encouraged Ms. Richter to retain counsel and provide submissions and set a clear deadline for those submissions. At that point, she fulfilled her duty and the onus was on the applicant to follow through, which she did not do. Had she required additional time to contact a lawyer, for example, she could have contacted the officer to request it.

#### Erroneous finding of fact

[21] Next, the applicant asserts that the decision of the officer was based on an erroneous finding of fact. Both

[18] Le devoir d'agir équitablement dans les procédures au titre de l'article 44 est moins strict et est constitué du droit de soumettre des observations et d'obtenir une copie du rapport : *Hernandez*, précitée. En l'espèce, l'agente a expliqué le but de l'entrevue du 4 juin à la demanderesse et elle l'a encouragée à retenir les services d'un avocat et à soumettre des observations dans les deux semaines qui suivraient. En résumé, la demanderesse a été avisée de ses droits et elle a eu tout le loisir de soumettre des observations, mais elle ne l'a pas fait. L'agente et le gestionnaire ne sauraient être blâmés de l'omission par M<sup>me</sup> Richter de tirer profit de la procédure lui ayant été expliquée.

[19] À l'audience, la demanderesse a parlé d'un devoir accru chez les agents d'immigration lorsqu'ils ont affaire à des personnes sous garde, compte tenu des restrictions imposées à leur liberté, et elle a laissé entendre que l'agente aurait dû communiquer avec l'avocat au criminel elle-même ou qu'elle aurait dû communiquer avec elle, après deux semaines, pour lui demander si elle avait pris des mesures relativement à sa situation. Le défendeur soutient que le devoir d'agir équitablement ne varie pas en fonction du lieu où se trouve le demandeur.

[20] Même s'il est vrai que la liberté des personnes sous garde de l'État est restreinte, on n'interdit à ces personnes ni de consulter un avocat ni de retenir ses services. On ne peut exiger des agents d'immigration qu'ils servent de lien entre les personnes sous garde qui font l'objet du rapport prévu à l'article 44 et l'avocat dont elles ont retenu les services ou dont elles désirent retenir les services. En l'espèce, l'agente a rencontré la demanderesse le 4 juin 2007, elle lui a alors expliqué le but de l'entrevue, elle l'a encouragée à retenir les services d'un avocat et à soumettre des observations, et elle a fixé un délai précis pour le dépôt de ces observations. À ce moment-là, l'agente s'est acquittée de son devoir et il incombait à la demanderesse de donner suite à ses recommandations, ce qu'elle n'a pas fait. Par exemple, si elle avait besoin de temps supplémentaire pour communiquer avec un avocat, la demanderesse aurait pu le demander à l'agente en communiquant avec elle.

#### Conclusion de fait erronée

[21] La demanderesse allègue ensuite que la décision de l'agente était fondée sur une conclusion de fait erronée.

it and the manager's decision relying on it should therefore be vacated, she submits. The officer wrote in her conclusion that the applicant did not show remorse. Ms. Richter points to the reasons for sentence, which were not before the officer, to illustrate otherwise. Justice Karakatsanis held that Ms. Richter had expressed real remorse on the day that her sentence was imposed, but noted that she continued to minimize her own culpability.

[22] I fail to see what relevance there is to expressions of remorse or the lack thereof with the exercise of the officer's duty under subsection 44(1). There is nothing in the plain language of the enactment to suggest that Parliament intended that officers be given the discretion to consider whether convicted offenders regretted their crimes and should thereby be exempted from the inadmissibility provisions of the Act in determining whether to issue a report.

[23] Even if I were to accept that subjective factors of this nature were to govern the decision, given that the officer's notes indicate that Ms. Richter continued to place the blame on Charles Yanover, I cannot see that the actual sentence from the report, which reads "Subject did not show any remorse [*sic*] for her actions but rather transferred the blame to her spouse" is an error justifying the Court's intervention.

#### Adequacy of reasons

[24] Finally, the applicant submitted that the reasons of both the officer and the manager were inadequate and she was thus denied procedural fairness. I disagree. The test for the adequacy of reasons is that it permits the person about whom the decision was made to understand the basis for that decision. The reasons are adequate and sufficient for Ms. Richter to know on what basis the referral was made and to argue her case at her admissibility hearing.

[25] For these reasons, I dismiss both applications for judicial review.

La demanderesse soutient que la décision de l'agente et la décision du gestionnaire, qui était fondée sur celle de l'agente, devraient donc toutes deux être annulées. L'agente a écrit dans sa conclusion que la demanderesse n'avait exprimé aucun remords. M<sup>me</sup> Richter invoque les motifs à l'appui de la peine, dont l'agente ne disposait pas, afin d'illustrer le contraire. La juge Karakatsanis a indiqué que M<sup>me</sup> Richter avait exprimé de vrais remords le jour où sa peine lui avait été infligée, mais elle a souligné que la demanderesse avait continué à minimiser sa propre culpabilité.

[22] Je ne vois pas la pertinence qu'a la présence ou l'absence de remords dans l'exercice par l'agent de son devoir en application du paragraphe 44(1). Rien dans le libellé clair de la disposition ne tend à indiquer que le législateur voulait donner aux agents un pouvoir discrétionnaire, dans leur décision d'établir ou non un rapport, leur permettant d'examiner si les condamnés regrettaient leurs crimes et devaient donc être exemptés de l'application des dispositions de la LIPR relatives à l'interdiction de territoire.

[23] Même si j'acceptais que la décision dépende de facteurs subjectifs de cette nature, comme les notes de l'agente indiquent que M<sup>me</sup> Richter continuait à blâmer Charles Yanover, je ne peux conclure que la phrase même du rapport, selon laquelle [TRADUCTION] « [l']intéressée n'a exprimé aucun remords pour ses actions, mais elle a plutôt jeté le blâme sur son époux », constitue une erreur justifiant l'intervention de la Cour.

#### Caractère suffisant des motifs

[24] Enfin, la demanderesse soutient que les motifs de l'agente et du gestionnaire étaient insuffisants et qu'elle a donc été privée de son droit à l'équité procédurale. Je ne suis pas de cet avis. Le critère à appliquer pour déterminer le caractère suffisant des motifs est qu'ils doivent permettre à la personne qui fait l'objet de la décision d'en comprendre le fondement. Les motifs sont suffisants pour permettre à M<sup>me</sup> Richter de savoir sur quel fondement son affaire a été déférée et de se défendre lors de l'enquête.

[25] Pour ces motifs, je rejette les deux demandes de contrôle judiciaire.

[26] The applicant proposed that I certify questions on the following issues:

1. Is there a greater duty of fairness required of immigration officers with respect to a section 44 report or referral for those in custody?

2. Should significant weight be given to the statements of the Minister and senior officials before the Standing Committee and sections of the manual assuring that an inquiry into the personal circumstances of a permanent resident for whom a section 44 report is being considered would be undertaken “at the front end” of the process, as described in paragraph 41 of *Cha*?

3. What is the scope of discretion available to the officer in preparing a subsection 44(1) report regarding a permanent resident or to the manager in considering whether to refer such a report for an admissibility hearing?

4. What is the duty of fairness owed by the officer in preparing a subsection 44(1) report regarding a permanent resident or by the manager in considering whether to refer such a report for an admissibility hearing?

[27] The second and third questions would not be dispositive of an appeal in this matter as I have found that the officer did in fact conduct an inquiry at the front end of the process and exercised a discretion, which in my view, is not within the scope of her authority on a plain language reading of the statutory provision. I have considerable difficulty with the proposition that such a discretion can be read into the statute because of assurances given the Standing Committee prior to enactment by a Minister and officials. The fourth question is not sufficiently specific to the facts of this case to have an impact on its outcome.

[26] La demanderesse m’a demandé de certifier les questions suivantes :

1. Les agents d’immigration ont-ils un devoir plus important d’agir équitablement envers les personnes sous garde qui font l’objet d’un rapport ou d’un renvoi de l’affaire au titre de l’article 44?

2. Une valeur probante importante devrait-elle être accordée aux déclarations faites par le ministre et les hauts fonctionnaires devant le comité permanent, ainsi qu’aux articles du guide qui font en sorte que l’enquête sur la situation personnelle d’un résident permanent pour lequel on pense établir un rapport en application de l’article 44 sera entreprise « au stade initial » du processus, selon ce qui est décrit au paragraphe 41 de l’arrêt *Cha*?

3. Quelle est la portée du pouvoir discrétionnaire de l’agent lorsqu’il décide d’établir ou non le rapport prévu au paragraphe 44(1) à l’égard d’un résident permanent, ou quelle est la portée du pouvoir discrétionnaire du gestionnaire lorsqu’il décide de déférer ou non l’affaire pour enquête?

4. À quel devoir d’agir équitablement l’agent est-il tenu lorsqu’il décide d’établir ou non le rapport prévu au paragraphe 44(1) à l’égard d’un résident permanent, ou à quel devoir d’agir équitablement le gestionnaire est-il tenu lorsqu’il décide de déférer ou non l’affaire pour enquête?

[27] Les deuxième et troisième questions ne seraient pas déterminantes dans un appel de la présente affaire, puisque j’ai conclu que l’agente avait en fait mené une enquête au stade initial du processus et qu’elle avait exercé un pouvoir discrétionnaire, qu’elle n’était pas, selon moi, autorisée à exercer à la lumière du libellé clair de la disposition législative. J’ai beaucoup de difficulté avec la prétention selon laquelle il est possible d’interpréter la LIPR pour y inclure un tel pouvoir discrétionnaire compte tenu des assurances données au comité permanent par le ministre et les hauts fonctionnaires avant l’adoption de la loi. La quatrième question ne se rapporte pas suffisamment aux faits en l’espèce pour avoir une incidence sur l’issue de l’affaire.

[28] I note that the third and fourth questions are similar to those certified in *Hernandez*, in which the appeal was abandoned. These questions are of general importance and an authoritative answer would be of assistance to both immigration officers and this Court, especially with respect to the question left open in *Cha* as to a distinction being drawn between permanent residents and foreign nationals.

[29] The first question, somewhat modified for precision, will be certified as being a serious question of general importance which would be dispositive of the appeal.

#### JUDGMENT

IT IS THE JUDGMENT OF THIS COURT that the applications are dismissed. The following question is certified as a serious question of general importance:

1. Is there a greater duty of fairness required of immigration officers preparing a subsection 44(1) report and the Minister in referring the report when dealing with persons in custody?

[28] Je souligne que les troisième et quatrième questions sont semblables à celles certifiées dans la décision *Hernandez*, dans laquelle l'appel a été abandonné. Ces questions sont de portée générale et une réponse qui fait autorité serait utile aux agents d'immigration et à la Cour, particulièrement en ce qui concerne la question laissée en suspens dans l'arrêt *Cha*, qui porte sur la distinction établie entre les résidents permanents et les étrangers.

[29] La première question, quelque peu modifiée par souci de précision, sera certifiée en tant que question grave de portée générale qui serait déterminante quant à l'issue d'un appel.

#### JUGEMENT

LA COUR ORDONNE que les demandes soient rejetées. La question suivante est certifiée en tant que question grave de portée générale :

1. Les agents d'immigration qui établissent le rapport prévu au paragraphe 44(1), et le ministre qui défère l'affaire, sont-ils tenus à un devoir plus important d'agir équitablement lorsqu'ils ont affaire à des personnes sous garde?

A-310-07  
2008 FCA 187

A-310-07  
2008 CAF 187

**Attorney General of Canada** (*Applicant*)

**Procureur général du Canada** (*demandeur*)

v.

c.

**Northrop Grumman Overseas Services Corporation  
and Lockheed Martin Corporation** (*Respondents*)

**Northrop Grumman Overseas Services Corporation  
et Lockheed Martin Corporation** (*défenderesses*)

*INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. NORTHROP GRUMMAN OVERSEAS SERVICES CORP. (F.C.A.)*

*RÉPERTORIÉ : CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) C. NORTHROP GRUMMAN OVERSEAS SERVICES CORP. (C.A.F.)*

Federal Court of Appeal, Létourneau, Sexton, and Ryer JJ.A.—Ottawa, February 5; May 22, 2008.

Cour d'appel fédérale, juges Létourneau, Sexton, et Ryer, J.C.A.—Ottawa, 5 février; 22 mai 2008.

*Internal Trade — Agreement on Internal Trade — Judicial review of Canadian International Trade Tribunal (CITT) decision upholding in part complaint of alleged breach of Art. 506(6) of Agreement on Internal Trade (AIT) made by Northrop Grumman Overseas Services Corporation (Northrop Overseas) pursuant to Canadian International Trade Tribunal Act (Act), s. 30.11, applicable provisions of Canadian International Trade Tribunal Procurement Inquiry Regulations (Regulations) — Northrop Overseas, U.S. corporation, alleging Public Works and Government Services Canada (PWGSC), which issued requisitioned procurement, failed to evaluate bids in accordance with request for proposal (RFP) — PWGSC disputing CITT's jurisdiction to hear complaint since Northrop Overseas lacking standing — AIT, Ch. 5 dealing with government procurements — Three conditions to meet in order to apply Ch. 5 of AIT: (1) procurement undertaken by government or listed entity; (2) entity engaged in procurement within Canada; (3) value of procurement meeting, exceeding stated amounts — Pursuant to Act, s. 30.11(1), Northrop Overseas had to demonstrate that "potential supplier" bidding on "designated contract" (Act, s. 30.1, Regulations, s. 3(1)) as described in Art. 502 of AIT — Failed to meet "within Canada" requirement — Relationship between "Canadian supplier", "within Canada" requirement in AIT, Arts. 101(1), 502(1) for non-governmental party to procurement — Majority holding "within Canada" requiring sufficient presence in Canada while entity must have place of business or "permanent establishment" in Canada to meet definition of "Canadian supplier" in Art. 518 — CITT misinterpreting AIT, Art. 502 since failing to consider whether Northrop Overseas met definition of "Canadian supplier" in order to fulfill "within Canada" requirement — Prospect of potentially inefficient, costly duplicative proceedings before CITT, Federal Court unappealing but not for Court to resolve — Application allowed.*

*Commerce intérieur — Accord sur le commerce intérieur — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle le Tribunal canadien sur le commerce extérieur (le TCCE) a accueilli en partie une plainte à l'égard d'une prétendue violation de l'art. 506(6) de l'Accord sur le commerce intérieur (l'ACI) qu'avait formulée Northrop Grumman Overseas Services Corporation (Northrop Overseas) en application de l'art. 30.11 de la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur (Loi) et des dispositions applicables du Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics (Règlement) — Northrop Overseas, une société américaine, prétendait que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), qui a publié une demande de proposition, n'avait pas évalué les soumissions conformément à la demande de proposition (la DDP) — TPSGC a contesté le fait que le TCCE avait compétence pour instruire la plainte parce que Northrop Overseas n'avait pas qualité pour la déposer — Le ch. 5 de l'ACI porte sur les marchés publics — Trois conditions doivent être remplies pour que le ch. 5 de l'ACI s'applique : 1) le marché doit avoir été passé par un gouvernement ou une entité énumérée; 2) l'entité doit avoir passé un marché au Canada; et 3) la valeur du marché doit être égale ou supérieure aux seuils monétaires prévus — Conformément à l'art. 30.11(1) de la Loi, Northrop Overseas devait démontrer qu'elle était un « fournisseur potentiel » qui avait soumissionné pour un « contrat spécifique » (art. 30.1 de la Loi et art. 3(1) du Règlement) visé à l'art. 502 de l'ACI — Elle n'a pas satisfait à l'exigence découlant des mots « au Canada » — Il y a un lien entre la définition d'un « fournisseur canadien » et l'exigence découlant des mots « au Canada » aux art. 101(1) et 502(1) de l'ACI en ce qui concerne la partie du marché qui n'est pas une entité gouvernementale — La majorité a statué que l'expression « au Canada » exige une présence suffisante au Canada et que l'entité doit avoir un établissement ou un « établissement stable » au Canada pour répondre à la définition de « fournisseur canadien » prévue à l'art. 518 de l'ACI — Le TCCE a fait une mauvaise*

*Foreign Trade — Judicial review of Canadian International Trade Tribunal (CITT) decision upholding in part complaint of alleged breach of Art. 506(6) of Agreement on Internal Trade (AIT) made by Northrop Grumman Overseas Services Corporation (Northrop Overseas) pursuant to Canadian International Trade Tribunal Act (Act), s. 30.11, applicable provisions of Canadian International Trade Tribunal Procurement Inquiry Regulations (Regulations) — Majority holding question of whether trade agreements apply to particular bidder in respect of procurement answered by reference to subject-matter of procurement, circumstances of bidder — First identify subject-matter of procurement, then determine whether subject-matter excluded from ambit of any or all trade agreements.*

This was an application for judicial review of a decision of the Canadian International Trade Tribunal (CITT) upholding in part a complaint of an alleged breach of Article 506(6) of the *Agreement on Internal Trade* (AIT) made by Northrop Grumman Overseas Services Corporation (Northrop Overseas) pursuant to subsection 30.11(1) of the *Canadian International Trade Tribunal Act* (Act) and the applicable provisions of the *Canadian International Trade Tribunal Procurement Inquiry Regulations* (Regulations). Northrop Overseas is a U.S. corporation providing services such as information and technology, electronics, aerospace systems and marine systems. The complaint related to a Department of National Defence requisitioned procurement that was issued by the Department of Public Works and Government Services Canada (PWGSC) under a request for proposal (RFP). The RFP was for equipment and training for use with the Canadian Forces fleet of CF-18 aircraft. The contract was awarded to the respondent Lockheed Martin Corporation. The complaint stated that PWGSC had failed to evaluate the bids in accordance with the evaluation plan included in the RFP, thereby violating Article 506(6). PWGSC disputed the fact that the CITT had jurisdiction to hear the complaint because Northrop Overseas was not a Canadian supplier pursuant to Article 518 of the AIT and therefore lacked standing to file a complaint. It stated that its published letter of interest regarding the RFP referred to the AIT but not to the *North American Free Trade Agreement Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America* (NAFTA) and the *Agreement on Government Procurement* over which the CITT has jurisdiction to hear complaints (Regulations, section

*interprétation de l'art. 502 de l'ACI puisqu'il ne s'est pas demandé si Northrop Overseas répondait à la définition de « fournisseur canadien » pour que l'exigence liée aux mots « au Canada » soit respectée — La perspective d'un dédoublement inefficace et coûteux de procédures devant le TCCE et la Cour fédérale n'avait rien de réjouissant, mais ce problème n'était pas du ressort de la Cour — Demande accueillie.*

*Commerce extérieur — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle le Tribunal canadien sur le commerce extérieur (le TCCE) a accueilli en partie une plainte à l'égard d'une prétendue violation de l'art. 506(6) de l'Accord sur le commerce intérieur (l'ACI) qu'avait formulée Northrop Grumman Overseas Services Corporation (Northrop Overseas) en application de l'art. 30.11 de la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur (Loi) et des dispositions applicables du Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics (Règlement) — La majorité a statué que pour décider si un accord commercial s'applique à un soumissionnaire donné en rapport avec un marché, il faut tenir compte de l'objet du marché et de la situation du soumissionnaire — Le point de départ consisterait à identifier l'objet du marché et à déterminer si cet objet est exclu du champ d'application de l'un ou de plusieurs des accords commerciaux.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le Tribunal canadien du commerce extérieur (le TCCE) a accueilli en partie une plainte à l'égard d'une prétendue violation du paragraphe 506(6) de l'*Accord sur le commerce intérieur* (l'ACI) qu'avait formulée Northrop Grumman Overseas Services Corporation (Northrop Overseas) en application du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* (la Loi) et des dispositions applicables du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics* (le Règlement). Northrop Overseas est une société américaine qui offre des services en matière d'information et de technologie, d'électronique, de systèmes aérospatiaux et de systèmes maritimes. La plainte portait sur un marché passé par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada (TPSGC) pour le compte du ministère de la Défense nationale aux termes d'une demande de proposition (la DDP). La DDP visait l'équipement et la formation qui avaient trait à la flotte d'avions CF-18 des Forces canadiennes. Le contrat a été attribué à la défenderesse Lockheed Martin Corporation. Selon la plainte, TPSGC n'avait pas évalué les soumissions conformément au plan d'évaluation inclus dans la DDP, contrevenant ainsi au paragraphe 506(6). TPSGC a contesté le fait que le TCCE avait compétence pour instruire la plainte parce que Northrop Overseas n'était pas un fournisseur canadien en vertu de l'article 518 de l'ACI et n'avait donc pas qualité pour déposer une plainte. Il a indiqué que sa lettre d'intérêt publiée à l'égard de la DDP faisait référence à l'ACI, mais pas à l'*Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le*



2) because the goods and services contemplated in the RFP were specifically excluded therefrom. PWGSC did not indicate that all of the entities that submitted bids pursuant to the RFP would necessarily have the requisite standing to file complaints in respect of alleged breaches of the AIT. The CITT concluded that it had jurisdiction under the Act to hear the complaint. It held that Article 506(6) of the AIT did not apply only in respect of bids made by Canadian suppliers and that it therefore had jurisdiction to hear Northrop Overseas' complaint. The issue was whether the CITT had jurisdiction to hear the complaint.

*Held* (Létourneau J.A. dissenting), the application should be allowed.

*Per* Ryer J.A. (Sexton J.A. concurring): Article 101(1) specifies that the AIT applies to trade within Canada. Therefore, before a bidder can claim any of the AIT's benefits in relation to a procurement on which it bids, it must demonstrate that its prospective or actual trade activities in respect of a particular procurement constitute trade within Canada. Chapter 5 of the AIT deals with government procurements and, in accordance with Article 502, applies only if three conditions are met: (1) the procurement must have been undertaken by the federal government, a provincial government or a listed entity; (2) the particular government entity must have been engaged in a procurement within Canada and; (3) the value of the procurement must meet or exceed specified monetary thresholds. In accordance with subsection 30.11(1) of the Act, Northrop Overseas had to demonstrate that it was a "potential supplier", within the meaning of section 30.1, and that it bid on a "designated contract", within the meaning of section 30.1 of the Act and subsection 3(1) of the Regulations, that is a "contract ... concerning a procurement of goods or services ... as described in Article 502 of" the AIT. The problem facing Northrop Overseas was the "within Canada" requirement of the second condition on government procurements. There is a relationship between the definition of "Canadian supplier" and the "within Canada" requirement in Articles 101(1) and 502(1) of the AIT in so far as the non-governmental party to a procurement is concerned. To meet the "within Canada" requirement in those Articles, the non-governmental party must have a sufficient presence in Canada to enable it to effectuate its obligations under the procurement contract from inside Canada. Similarly, to meet the definition of "Canadian supplier" in Article 518 of the AIT, an entity must have a place of business or "permanent establishment" in Canada. Thus, both a Canadian incorporated corporation, which is wholly owned by non-residents and a Canadian *situs* branch operation of a non-resident corporation are within the contemplation of the definition of "Canadian supplier".

*gouvernement des États-Unis du Mexique* (l'ALÉNA) et à l'*Accord sur les marchés publics* à l'égard desquels le TCCE a compétence pour instruire les plaintes (article 2 du Règlement) parce que les produits et services faisant l'objet de la DDP étaient expressément exclus de ceux-ci. TPSGC n'a pas indiqué que toutes les entités qui avaient présenté des soumissions dans le cadre de la DDP auraient nécessairement qualité pour déposer une plainte relativement à de prétendues violations de l'ACI. Le TCCE a conclu qu'il avait compétence en vertu de la Loi pour instruire la plainte. Il a statué que le paragraphe 506(6) de l'ACI ne s'appliquait pas uniquement à l'égard des soumissions présentées par des fournisseurs canadiens et qu'il avait donc compétence pour instruire la plainte de Northrop Overseas. Il s'agissait de décider si le TCCE avait compétence pour entendre la plainte.

*Arrêt* (le juge Létourneau, J.C.A., dissident) : la demande doit être accueillie.

Le juge Ryer, J.C.A. (le juge Sexton, J.C.A., souscrivant à ses motifs) : Le paragraphe 101(1) précise que l'ACI s'applique au commerce intérieur au Canada. Par conséquent, avant de pouvoir revendiquer un avantage conféré par l'ACI en rapport avec un marché, un soumissionnaire doit démontrer que ses activités commerciales réelles ou potentielles, eu égard au marché en cause, constituent du commerce intérieur au Canada. Le chapitre 5 de l'ACI porte sur les marchés publics et, conformément à l'article 502, ne s'applique que si trois conditions sont remplies : 1) le marché doit avoir été passé par le gouvernement fédéral, un gouvernement provincial ou une entité énumérée; 2) l'entité gouvernementale en cause doit avoir passé un marché au Canada; et 3) la valeur du marché doit être égale ou supérieure aux seuils monétaires prévus. Conformément au paragraphe 30.11(1) de la Loi, Northrop Overseas devait démontrer qu'elle était un « fournisseur potentiel » au sens de l'article 30.1 et qu'elle avait soumissionné pour un « contrat spécifique » au sens de l'article 30.1 de la Loi et du paragraphe 3(1) du Règlement, soit un « contrat [...] relatif à un marché de fournitures ou de services [...] et visé [...] à l'article 502 de » l'ACI. Le problème auquel Northrop Overseas faisait face était l'exigence découlant des mots « au Canada » à la deuxième condition des marchés publics. Il y a un lien entre la définition d'un « fournisseur canadien » et l'exigence découlant des mots « au Canada » aux paragraphes 101(1) et 502(1) de l'ACI en ce qui concerne la partie du marché qui n'est pas une entité gouvernementale. Pour satisfaire à l'exigence découlant des mots « au Canada » énoncée dans ces dispositions, la partie qui n'est pas une entité gouvernementale doit avoir une présence suffisante au Canada pour lui permettre de s'acquitter de ses obligations contractuelles depuis le Canada. De même, pour répondre à la définition de « fournisseur canadien » énoncée à l'article 518 de l'ACI, une entité doit avoir un établissement ou un « établissement stable » au Canada. Ainsi, la définition de « fournisseur canadien » vise tant la société constituée au Canada, qui est la propriété exclusive de non-résidents, que la succursale canadienne d'une société non résidente.

The question of whether a trade agreement is applicable to any particular bidder in respect of a procurement should be answered by reference to the subject-matter of the procurement and the circumstances of the bidder. The starting point would be to identify the subject-matter of the procurement and to determine whether that subject-matter is excluded from the ambit of any or all of the trade agreements. While the items contemplated by the procurement herein were specifically excluded from NAFTA and the *Agreement on Government Procurement*, they were not specifically excluded from the AIT. The reference to the AIT in the applicant's letter of interest published on Canada's electronic tendering service simply meant that the AIT has potential application in relation to the subject-matter. It did not have the effect of a government concession or promise that the AIT will necessarily have application to all bidders. An aggrieved bidder must demonstrate that its circumstances are such as to bring it within the scope of the particular trade agreement that it alleges to have been breached.

While the CITT correctly determined that a designated contract has to be a contract described in Article 502, it misinterpreted that Article by failing to consider the "within Canada" requirement, which requires the circumstances of the particular bidder to be considered. CITT did not consider whether Northrop Overseas met the definition of "Canadian supplier" so that the "within Canada" requirement could be met. Whether the CITT has jurisdiction to hear a bidder's complaint or is without jurisdiction because the bidder cannot establish that the designated contract requirement is met and thus cannot be considered a "potential supplier" (since that definition contemplates an actual or prospective bid on a designated contract), the bidder would still be able to apply for judicial review before the Federal Court. While the prospect of potentially inefficient and costly duplicative proceedings before the CITT and the Federal Court is unappealing, a solution to this potential problem lies with the parties to the AIT or possibly with Parliament.

*Per Létourneau J.A. (dissenting):* The expression "procurement within Canada" found in Article 502 of the AIT in French is "*marchés publics ... passés au Canada*", which simply means that a public deal or contract is done in Canada. There is no requirement in these words that a potential supplier have Canadian nationality or that it possess a place of business in Canada or that the proposed goods originate in Canada. Also, there is nothing in the definitions of "potential supplier" and "designated contract" in section 30.1 of the Act and subsection 3(1) of the Regulations that either authorizes or requires that particular characteristics or circumstances of a bidder be taken into account in determining the nature of the contract. A designated contract for the procurement of goods and services

Pour décider si un accord commercial s'applique à un soumissionnaire donné en rapport avec un marché, il faut tenir compte de l'objet du marché et de la situation du soumissionnaire. Le point de départ consisterait donc à identifier l'objet du marché et à déterminer si cet objet est exclu du champ d'application de l'un ou de plusieurs des accords commerciaux. Bien que les articles envisagés dans le cadre du marché en l'espèce étaient expressément exclus du champ d'application de l'ALÉNA et de l'*Accord sur les marchés publics*, ils n'étaient pas exclus expressément de l'ACI. La référence à l'ACI dans la lettre d'intérêt du demandeur publiée sur le service électronique d'appel d'offres du Canada ne voulait rien dire de plus que l'ACI était d'application possible en ce qui a trait à l'objet du marché. Elle n'avait pas l'effet d'une concession ou d'une promesse du gouvernement aux termes de laquelle l'ACI s'appliquera nécessairement à tous les soumissionnaires. Le soumissionnaire lésé doit faire la démonstration que sa situation est telle qu'il entre dans le champ d'application de l'accord commercial particulier dont il allègue la violation.

Bien que le TCCE ait statué à juste titre qu'un contrat spécifique était nécessairement un contrat visé à l'article 502, il a fait une mauvaise interprétation de cette disposition en omettant de tenir compte de l'exigence découlant des mots « au Canada », selon laquelle il faut tenir compte des circonstances propres au soumissionnaire. Le TCCE ne s'est pas demandé si Northrop Overseas répondait à la définition de « fournisseur canadien » de sorte que l'exigence liée aux mots « au Canada » puisse être respectée. Que le TCCE ait la compétence d'entendre la plainte d'un soumissionnaire ou n'ait pas la compétence de le faire parce que le soumissionnaire n'est pas en mesure d'établir que l'exigence liée au contrat spécifique est remplie et ne répond donc pas à la définition de « fournisseur potentiel » (puisque cette dernière vise le soumissionnaire réel ou potentiel d'un contrat spécifique), le soumissionnaire serait néanmoins en mesure de demander un contrôle judiciaire devant la Cour fédérale. Même si la perspective d'un dédoublement inefficace et coûteux de procédures devant le TCCE et la Cour fédérale n'a rien de réjouissant, la solution au problème éventuel se trouve entre les mains des parties à l'ACI ou peut-être du législateur.

*Le juge Létourneau, J.C.A. (dissident) :* L'expression « *procurement within Canada* », qui se trouve à l'article 502 de l'ACI, correspond en français à « marchés publics [...] passés au Canada »; ces termes signifient simplement qu'un marché ou un contrat public a été fait au Canada. Il n'y a dans ces termes aucune obligation pour un fournisseur potentiel d'avoir la nationalité canadienne ou de posséder un établissement au Canada ou que les produits visés par la proposition soient d'origine canadienne. En outre, il n'y a rien dans les définitions du « fournisseur potentiel » et du « contrat spécifique » à l'article 30.1 de la Loi et au paragraphe 3(1) du Règlement qui autorise ou exige la prise en compte des caractéristiques ou de la situation particulières d'un soumissionnaire pour déterminer

cannot be a designated contract for some bidders and not for others.

The CITT correctly concluded that the parties to the AIT did not intend to limit the rights and obligations thereof to Canadian suppliers. The AIT refers sometimes to suppliers and sometimes to Canadian suppliers when it is intended that some provisions apply only to Canadian suppliers. Since Chapter 5 of the AIT clearly intends that certain rights apply to non-Canadian suppliers, the coverage of the AIT is not limited to Canadian suppliers. The question of whether a supplier that is not a Canadian supplier is entitled to be awarded a contract involves the merit of the awarding of the contract, not the jurisdiction of the CITT.

Because the complaint process in relation to the same procurement and contract is split into two processes following parallel but different tracks — one before the CITT and one before the Federal Court — this may potentially result in conflicting decisions and create inefficient delays and undue costs as the two review processes do not operate at the same pace. In order for a complaint procedure to be efficient, the decision resulting therefrom must be enforceable within a reasonable period of time. Doubt is cast on the finality and enforceability of the decision already rendered where another complaint remains pending in another process.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Agreement on Government Procurement*, Annex 4 of the *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*, 15 April 1994, 1867 U.N.T.S. 3.

*Agreement on Internal Trade*, *Canada Gazette*, Part I, Vol. 129, No. 17 (29 April 1995), Arts. 100, 101, 501, 502, 504, 506, 513, 514, 518 “Canadian supplier”, “place of business”, Annex 502.1A.

*Agreement on Internal Trade Implementation Act*, S.C. 1996, c. 17.

*Canadian International Trade Tribunal Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 47, ss. 30.1 “complaint” (as enacted by S.C. 1993, c. 44, s. 44), “designated contract” (as enacted *idem*), “government institution” (as enacted *idem*), “interested party” (as enacted *idem*), “potential supplier” (as enacted *idem*; 1994, c. 47, s. 39), 30.11 (as enacted by S.C. 1993, c. 44, s. 44; 1994, c. 47, s. 40(E); 1999, c. 12, s. 61(E)), 30.12 to 30.19 (as enacted by S.C. 1993, c. 44, s. 44).

*Canadian International Trade Tribunal Procurement Inquiry Regulations*, SOR/93-602, ss. 1 (as am. by SOR/95-300, s. 2), 2 “Agreement on Government

la nature du contrat. Un contrat spécifique relatif à un marché de fournitures ou de services ne peut être un contrat spécifique pour certains soumissionnaires mais cesser de l’être pour d’autres.

Le TCCE a statué à juste titre que les parties à l’ACI n’avaient pas l’intention de limiter son champ d’application aux fournisseurs canadiens. L’ACI fait parfois référence aux fournisseurs et parfois aux fournisseurs canadiens lorsqu’une disposition est destinée à ne s’appliquer qu’aux fournisseurs canadiens. Comme le chapitre 5 de l’ACI indique clairement que le champ d’application de celui-ci n’est pas limité aux fournisseurs canadiens, l’ACI inclut les fournisseurs non canadiens. La question de savoir si un fournisseur qui n’est pas un fournisseur canadien peut se voir attribuer un contrat concerne le bien-fondé du choix du fournisseur à qui le contrat est accordé, et non la compétence du TCCE.

Comme la procédure de plainte à l’égard du même marché et du même contrat est scindée en deux parcours parallèles mais distincts — un devant le TCCE et l’autre devant la Cour fédérale — cette bifurcation peut entraîner des décisions contradictoires et entraîner des retards improductifs et des frais excessifs puisque les deux procédures n’évoluent pas au même rythme. Pour qu’une procédure de plainte soit efficace, la décision qui en découle doit pouvoir être exécutée dans un délai raisonnable. Le fait qu’une autre plainte soit en instance dans le cadre d’une autre procédure jette un doute quant au caractère définitif et exécutoire de la décision déjà rendue.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d’Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique*, le 17 décembre 1992, [1994] R.T. Can. n° 2, art. 102(1)a).

*Accord sur le commerce intérieur*, *Gazette du Canada*, Partie I, vol. 129, n° 17 (29 avril 1995), art. 100, 101, 501, 502, 504, 506, 513, 514, 518 « établissement », « fournisseur canadien », annexe 502.1A.

*Accord sur les marchés publics*, annexe 4 de l’*Accord de Marrakech instituant l’Organisation mondiale du commerce*, 15 avril 1994, 1867 R.T.N.U. 3.

*Loi de mise en œuvre de l’Accord sur le commerce intérieur*, L.C. 1996, ch. 17.

*Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 47, art. 30.1 « contrat spécifique » (édicte par L.C. 1993, ch. 44, art. 44), « fournisseur potentiel » (édicte, *idem*; 1994, ch. 47, art. 39), « institution fédérale » (édicte par L.C. 1993, ch. 44, art. 44), « intéressée » (édicte, *idem*), « plainte » (édicte, *idem*), 30.11 (édicte, *idem*, ch. 47, art. 40(A); 1999, ch. 12, art.

Procurement” (as enacted by SOR/96-30, s. 1), 3(1) (as am by SOR/2005-207, s. 2), 7(1) (as am. *idem*, s. 5).

*North American Free Trade Agreement Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America*, December 17, 1992, [1994] Can. T.S. No. 2, Art. 102(1)(a).

61(A)), 30.12 à 30.19 (édités par L.C. 1993, ch. 44, art. 44).

*Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*, DORS/93-602, art. 1 (mod. par DORS/95-300, art. 2), 2 « Accord sur les marchés publics » (édité par DORS/96-30, art. 1), 3(1) (mod. par DORS/2005-207, art. 2), 7(1) (mod., *idem*, art. 5).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190; (2008), 329 N.B.R. (2d) 1; 291 D.L.R. (4th) 577; 69 Admin. L.R. (4th) 1; 64 C.C.E.L. (3d) 1; 69 Imm. L.R. (3d) 1; 170 L.A.C. (4th) 1; 372 N.R. 1; 2008 SCC 9.

##### REFERRED TO:

*Canada (Attorney General) v. Symtron Systems Inc.*, [1999] 2 F.C. 514; (1999), 236 N.R. 143 (C.A.); *E.H. Industries Ltd. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)* (2001), 267 N.R. 173; 2001 FCA 48.

##### AUTHORS CITED:

Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Toronto: Butterworths, 2002.

APPEAL from a decision of the Canadian International Trade Tribunal (*Northrop Grumman Overseas Services Corporation v. Department of Public Works and Government Services* PR-2007-008 (CITT)) upholding in part a complaint of an alleged breach of Article 506(6) of the *Agreement on Internal Trade* (AIT) made by Northrop Grumman Overseas Services Corporation pursuant to subsection 30.11(1) of the *Canadian International Trade Tribunal Act* and the applicable provisions of the *Canadian International Trade Tribunal Procurement Inquiry Regulations*. Application allowed.

##### APPEARANCES:

*Alexander M. Gay* for applicant.  
*Barbara A. McIsaac, Q.C.* and *Benjamin Mills* for respondent Northrop Grumman Overseas Services Corporation.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISION APPLIQUÉE :

*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190; (2008), 329 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 1; 2008 CSC 9.

##### DÉCISIONS CITÉES :

*Canada (Procureur général) c. Symtron Systems Inc.*, [1999] 2 C.F. 514 (C.A.); *E.H. Industries Ltd. c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)*, 2001 CAF 48.

##### DOCTRINE CITÉE :

Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4<sup>e</sup> éd. Toronto : Butterworths, 2002.

APPEL de la décision (*Northrop Grumman Overseas Services Corporation c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*, PR-2007-008 (TCCE)) par laquelle le Tribunal canadien du commerce extérieur a accueilli en partie une plainte à l'égard d'une prétendue violation du paragraphe 506(6) de l'*Accord sur le commerce intérieur* (l'ACI) qu'avait formulée Northrop Grumman Overseas Services Corporation en application du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* et des dispositions applicables du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*. Demande accueillie.

##### ONT COMPARU :

*Alexander M. Gay* pour le demandeur.  
*Barbara A. McIsaac, c.r.* et *Benjamin Mills* pour la défenderesse Northrop Grumman Overseas Services Corporation.

*Richard A. Wagner* for respondent Lockheed Martin Corporation.

*Richard A. Wagner* pour la défenderesse Lockheed Martin Corporation.

SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.

*McCarthy Tétrault LLP*, Ottawa, for respondent Northrop Grumman Overseas Services Corporation.

*Ogilvy Renault LLP*, Ottawa, for respondent Lockheed Martin Corporation.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

RYER J.A. :

## INTRODUCTION

[1] This is an application for judicial review of a decision of the Canadian International Trade Tribunal (the CITT) (File No. PR 2007-08) [*Northrop Grumman Overseas Services Corporation v. Department of Public Works and Government Services*], upholding, in part, a complaint of an alleged breach of Article 506(6) of the *Agreement on Internal Trade* [*Canada Gazette*, Part I, Vol. 129, No. 17 (29 April 1995)] (the AIT) made by Northrop Grumman Overseas Services Corporation (Northrop Overseas), pursuant to subsection 30.11(1) [as enacted by S.C. 1993, c. 44, s. 44] of the *Canadian International Trade Tribunal Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 47 (the Act) and the applicable provisions of the *Canadian International Trade Tribunal Procurement Inquiry Regulations*, SOR/93-602 [s. 1 (as am. by SOR/95-300, s. 2)] (the Regulations). The complaint relates to a Department of National Defence (DND) requisitioned procurement that was issued by the Department of Public Works and Government Services Canada (PWGSC) under a request for proposal under Solicitation No. W8475-02BA1/C and File No. 230bb.W8475-02BA1 (the RFP). Unless otherwise indicated, all references to an Article in these reasons shall be to the corresponding provision of the AIT.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Le sous-procureur général du Canada* pour le demandeur.

*McCarthy Tétrault S.E.N.C.R.L., s.r.l.*, Ottawa, pour la défenderesse Northrop Grumman Overseas Services Corporation.

*Ogilvy Renault S.E.N.C.R.L., s.r.l.*, Ottawa, pour la défenderesse Lockheed Martin Corporation.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

LE JUGE RYER, J.C.A. :

## INTRODUCTION

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le Tribunal canadien du commerce extérieur (le TCCE) (dossier n° PR-2007-08) [*Northrop Grumman Overseas Services Corporation c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*] a accueilli en partie une plainte à l'égard d'une prétendue violation du paragraphe 506(6) de l'*Accord sur le commerce intérieur* [*Gazette du Canada*, Partie I, vol. 129, n° 17 (29 avril 1995)] (l'ACI) qu'avait formulée Northrop Grumman Overseas Services Corporation (Northrop Overseas) en application du paragraphe 30.11(1) [édicte par L.C. 1993, ch. 44, art. 44] de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 47 (la Loi) et des dispositions applicables du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*, DORS/93-602 [art. 1 (mod. par DORS/95-300, art. 2)] (le Règlement). La plainte portait sur un marché passé par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada (TPSGC) pour le compte du ministère de la Défense nationale (le MDN) aux termes d'une demande de proposition pour l'invitation n° W8475-02BA1/C et le dossier n° 230bb.W8475-02BA1 (la DDP). Sauf indication contraire, dans le présent exposé des motifs, les mentions faites aux dispositions d'un article renvoient aux dispositions correspondantes de l'ACI.

[2] The application before this Court deals only with the issue of whether the CITT had jurisdiction to hear the complaint.

[3] PWGSC contends that Northrop Overseas has no standing to make the complaint because Northrop Overseas is not a Canadian supplier, within the meaning of Article 518 (a Canadian supplier). As a result, PWGSC argues that the CITT has no jurisdiction to hear the complaint. In response, Northrop Overseas submits that Canadian supplier status is not a precondition to the jurisdiction of the CITT to hear a complaint with respect to an alleged breach of the AIT. In any event, Northrop Overseas contends that it does have the status of a Canadian supplier.

#### BACKGROUND

[4] Northrop Grumman Corporation (Northrop parent) is a U.S. corporation, incorporated in the State of Delaware. It provides a wide range of services, including information and technology services, electronics, aerospace systems and marine systems. It operates through a number of divisions and related corporate entities.

[5] Northrop Overseas is a Delaware incorporated corporation that is a wholly owned subsidiary of Northrop Parent.

[6] Northrop Grumman Canada (2004) Inc. (Northrop Canada) is a Canadian incorporated corporation that is a subsidiary of Northrop parent and a sister corporation to Northrop Overseas. Northrop Canada also operates, when appropriate, as a Canadian business for the delivery of products and services in co-ordination with Northrop Overseas. In relation to contract W8482-071072/001/QC, dated December 20, 2006, between PWGSC and Northrop Overseas, Northrop Canada and Northrop Overseas entered into an agreement which provided that marine navigation equipment, the subject of that contract, could be delivered to the Government of Canada through the auspices of Northrop Canada. The record before the Court does not contain any reference to any similar type of agreement between Northrop Overseas and Northrop

[2] La demande dont est saisie la Cour porte uniquement de la question de savoir si le TCCE a compétence pour entendre la plainte.

[3] TPSGC prétend que Northrop Overseas n'a pas qualité pour présenter la plainte parce qu'elle n'est pas un fournisseur canadien au sens de l'article 518 (fournisseur canadien). Par conséquent, TPSGC fait valoir que le TCCE n'a pas compétence pour instruire la plainte. En réponse, Northrop Overseas fait valoir que la qualité de fournisseur canadien n'est pas une condition préalable à la compétence du TCCE d'entendre une plainte portant sur une prétendue violation de l'ACI. Quoi qu'il en soit, Northrop Overseas prétend qu'elle a bel et bien la qualité de fournisseur canadien.

#### CONTEXTE

[4] Northrop Grumman Corporation (la société mère Northrop) est une société américaine constituée dans l'État du Delaware. Elle offre une vaste gamme de services, notamment en matière d'information et de technologie, d'électronique, de systèmes aérospatiaux et de systèmes maritimes. Elle exerce ses activités par l'entremise d'un certain nombre de divisions et de sociétés liées.

[5] Northrop Overseas, société constituée au Delaware, est une filiale à cent pour cent de la société mère Northrop.

[6] Northrop Grumman Canada (2004) Inc. (Northrop Canada), société constituée au Canada, est une filiale de la société mère Northrop et une société sœur de Northrop Overseas. Northrop Canada exerce également ses activités, lorsque cela est indiqué, en tant qu'entreprise canadienne de livraison de produits et services en coordination avec Northrop Overseas. En ce qui a trait au marché W8482-071072/001/QC, en date du 20 décembre 2006, intervenu entre TPSGC et Northrop Overseas, Northrop Canada et Northrop Overseas ont conclu un accord prévoyant que l'équipement de navigation maritime, soit l'objet du marché, pouvait être livré au gouvernement du Canada par l'intermédiaire de Northrop Canada. Le dossier déposé en Cour ne fait mention d'aucun accord de ce type entre Northrop Overseas et Northrop Canada



Canada in relation to the provision of the goods and services that are the subject of the RFP.

[7] The procurement described in the RFP was for 36 advanced multi-role infrared sensor (AMIRS) targeting pods, including spares, equipment and training for use with the Canadian Forces fleet of CF-18 aircraft.

[8] In response to the RFP, bids were submitted by Northrop Overseas, Lockheed Martin Corporation (Lockheed) and Raytheon Corporation (Raytheon).

[9] PWGSC awarded the contract to Lockheed on March 22, 2007. Under the contract, Lockheed is to be paid US\$89 487 521 for the AMIRS targeting pods and US\$50 357 649 in respect of in-service support.

[10] On April 17, 2007, Northrop Overseas filed a complaint with the CITT stating that PWGSC had failed to evaluate the bids in accordance with the evaluation plan included in the RFP. Consequently, Northrop Overseas alleged that PWGSC had violated Article 506(6).

[11] On April 25, 2007, the CITT notified PWGSC and Northrop Overseas that the complaint had been accepted for inquiry in accordance with subsection 30.13(1) [as enacted by S.C. 1993, c. 44, s. 44] of the Act and subsection 7(1) [as am. by SOR/2005-207, s. 5] of the Regulations. However, prior to hearing the merits of the complaint, the CITT requested PWGSC to provide its position with respect to whether Northrop Overseas has standing to make the complaint.

[12] In response to the CITT's notification, on May 2, 2007, PWGSC applied to the CITT for an order dismissing the complaint on the basis that Northrop Overseas does not have standing to file a complaint in respect of an alleged breach of a provision of the AIT because Northrop Overseas is not a Canadian supplier. In that correspondence, PWGSC noted that the Letter of Interest that it published on MERX [Canada's Electronic Tendering Service], an electronic tendering service, referred to the AIT but not to either of the other two trade agreements in relation to which the CITT has jurisdiction to hear

relativement à la fourniture de produits et de services faisant l'objet de la DDP.

[7] Le marché décrit dans la DDP visait 36 nacelles de désignation d'objectif munies de capteurs infrarouges multirôles de pointe (CIMP) pour la flotte d'aéronefs CF-18 des Forces canadiennes, y compris les pièces de rechange, l'équipement et la formation.

[8] En réponse à la DDP, Northrop Overseas, Lockheed Martin Corporation (Lockheed) et Raytheon Corporation (Raytheon) ont présenté des soumissions.

[9] TPSGC a attribué le contrat à Lockheed le 22 mars 2007. Selon les termes du marché, Lockheed devait recevoir 89 487 521 \$US pour les nacelles de désignation d'objectif dotées de CIMP et 50 357 649 \$US pour le soutien en service.

[10] Le 17 avril 2007, Northrop Overseas a déposé une plainte auprès du TCCE au motif que TPSGC n'avait pas évalué les soumissions conformément au plan d'évaluation inclus dans la DDP. Par conséquent, Northrop Overseas alléguait que TPSGC avait contrevenu au paragraphe 506(6).

[11] Le 25 avril 2007, le TCCE a avisé TPSGC et Northrop Overseas qu'il allait enquêter sur la plainte en conformité avec le paragraphe 30.13(1) [édicé par L.C. 1993, ch. 44, art. 44] de la Loi et le paragraphe 7(1) [mod. par DORS/2005-207, art. 5] du Règlement. Toutefois, avant de procéder à l'instruction de la plainte au fond, le TCCE a demandé à TPSGC de lui faire part de sa position concernant la question de savoir si Northrop Overseas avait la qualité requise pour formuler une plainte.

[12] Le 2 mai 2007, en réponse à l'avis du TCCE, TPSGC a demandé à ce dernier de rendre une ordonnance rejetant la plainte au motif que Northrop Overseas n'avait pas qualité pour déposer une plainte au sujet d'une prétendue violation d'une disposition de l'ACI puisqu'elle n'était pas un fournisseur canadien. Dans sa lettre, TPSGC faisait remarquer que la Lettre d'intérêt qu'il avait publiée dans MERX [Services d'appels d'offres électroniques au Canada], un service électronique d'appel d'offres, mentionnait l'ACI mais pas les deux autres accords commerciaux à l'égard desquels le TCCE avait

complaints, namely, NAFTA [*North American Free Trade Agreement Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America*, December 17, 1992, [1994] Can. T.S. No. 2] and the “Agreement on Government Procurement”, as defined in section 2 [as enacted by SOR/96-30, s. 1] of the Regulations. In particular, at page 2 of that correspondence, PWGSC explained why NAFTA and the *Agreement on Government Procurement* [Annex 4 of the *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organisation*, 15 April 1994, 1867 U.N.T.S. 3] were specifically inapplicable to the procurement embodied in the RFP, stating:

2. This requirement [the RFP] falls under Federal Supply Classification (FSC) Group 12, Fire Control Equipment, subcategory 1230 — “Fire Control Systems” and is subject to the Agreement on Internal Trade (AIT). Pursuant to paragraph 2 of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) Annex 1001.1b-1, Section A, for procurement on behalf of DND, only the goods listed in Section B of the Annex are included in coverage. Also, pursuant to paragraph 1 of the Notes under NAFTA Annex 1001.1b-2, all services, with reference to goods purchased by DND that are not identified as subject to coverage under Annex 1001.1b-1, are also excluded from coverage. FSC Group 12 is not included under NAFTA Annex 1001.1b-1, Section B. Consequently, this requirement is excluded from coverage under the NAFTA. A similar exclusion applies under the World Trade Organization Agreement on Government Procurement, Canada Index. It is also noted that as the requirement is for armaments, it is also subject to the International Trade in Arms Regulations (ITARs).

Thus, this correspondence postulates that the goods and services contemplated in the RFP were specifically excluded from the scope of NAFTA and the *Agreement on Government Procurement* but were not excluded from the scope of the AIT. However, as will be seen later in these reasons, this correspondence does not indicate that all of the entities that submitted bids pursuant to the RFP would, by virtue of having submitted bids, necessarily have the requisite standing to file complaints in respect of alleged breaches of the provisions of Chapter 5 of the AIT. Moreover, a review of the RFP that was included in the record reveals that the RFP, itself, makes no reference to the AIT.

compétence pour instruire les plaintes, à savoir l’ALÉNA [*Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d’Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique*, le 17 décembre 1992, [1994] R.T. Can. n° 2] et l’« Accord sur les marchés publics », définis à l’article 2 [édicte par DORS/96-30, art. 1] du Règlement. Plus précisément, TPSGC expliquait, à la page 2 de sa lettre, pourquoi l’ALÉNA et l’*Accord sur les marchés publics* [annexe 4 de l’*Accord de Marrakech instituant l’Organisation mondiale du commerce*, 15 avril 1994, 1867 R.T.N.U. 3] ne s’appliquaient pas au marché décrit dans la DDP :

[TRADUCTION]

2. Cette réquisition [la DDP] relève du groupe 12 de la Federal Supply Classification (FSC), Matériel de conduite de tir, sous-catégorie 1230 — « Systèmes de conduite de tir » et est assujettie à l’Accord sur le commerce intérieur (ACI). Suivant l’Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), en son annexe 1001.1b-1, section A, paragraphe 2, dans le cas des produits achetés pour le compte du MDN, seuls ceux listés à la section B de l’annexe sont visés. De plus, suivant le paragraphe 1 des notes afférentes à l’annexe 1001.1b-2 de l’ALÉNA, en ce qui concerne les produits qui sont achetés par le MDN et qui ne sont pas visés par l’annexe 1001.1b-1, tous les services sont également soustraits aux règles. Le groupe 12 de la FSC ne figure pas à l’annexe 1001.1b-1 de l’ALÉNA, section B. Par conséquent, la réquisition n’est pas incluse dans le champ d’application de l’ALÉNA. Une exclusion similaire s’applique en vertu de l’Accord sur les marchés publics de l’Organisation mondiale du commerce (répertoire canadien). Il convient également de noter que la réquisition, puisqu’elle porte sur de l’armement, est par ailleurs assujettie à l’International Trade in Arms Regulations (ITAR).

Ainsi, selon cette lettre, les produits et services faisant l’objet de la DDP étaient expressément exclus du champ d’application de l’ALÉNA et de l’*Accord sur les marchés publics*, mais pas de l’ACI. Toutefois, comme nous le verrons plus loin dans les présents motifs, la lettre n’indique pas que toutes les entités qui ont présenté des soumissions dans le cadre de la DDP auraient nécessairement, du fait de la présentation d’une telle soumission, qualité pour déposer une plainte relativement à de prétendues violations de dispositions du chapitre 5 de l’ACI. En outre, l’examen de la DDP versée au dossier révèle que celle-ci ne comporte en soi aucune référence à l’ACI.

## THE DECISION OF THE CITT

[13] The CITT granted Lockheed and Raytheon intervenor status in the proceedings, which dealt with both the jurisdictional issue and the merits of the complaint.

[14] On June 8, 2007, the CITT held that it had jurisdiction to conduct an inquiry with respect to the complaint. In its reasons for this decision, which were issued on September 12, 2007, the CITT stated that its jurisdiction to hear procurement complaints is based upon the provisions of sections 30.1 to 30.19 [ss. 30.1 (as enacted by S.C. 1993, c. 44, s. 44; 1994, c. 47, s. 39), 30.11 (as enacted by S.C. 1993, c. 44, s. 44; 1994, c. 47, s. 40(E); 1999, c. 12, s. 61(E)), 30.12 to 30.19 (as enacted by S.C. 1993, c. 44, s. 44)] of the Act. These provisions create a dispute resolution mechanism in respect of the procurement provisions of trade agreements, including the AIT. The CITT referred specifically to subsection 30.11(1) of the Act, which reads as follows:

**30.11** (1) Subject to the regulations, a potential supplier may file a complaint with the Tribunal concerning any aspect of the procurement process that relates to a designated contract and request the Tribunal to conduct an inquiry into the complaint.

[15] The CITT held that the term “potential supplier” [as enacted by S.C. 1993, c. 44, s. 44; 1994, c. 47, s. 39] identifies the person who has standing to initiate a complaint under subsection 30.11(1) of the Act and that the term “designated contract” [as enacted by S.C. 1993, c. 44, s. 44] identifies the subject-matter of the complaint. Those definitions, in section 30.1 of the Act, were reproduced by the CITT and read as follows:

**30.1** ...

“designated contract” means a contract for the supply of goods or services that has been or is proposed to be awarded by a government institution and that is designated or of a class of contracts designated by the regulations;

...

“potential supplier” means, subject to any regulations made under paragraph 40(f.1), a bidder or prospective bidder on a designated contract.

## LA DÉCISION DU TCCE

[13] Le TCCE a accordé à Lockheed et Raytheon le statut d’intervenantes dans l’instance, qui portait à la fois sur la question de la compétence et sur le bien-fondé de la plainte.

[14] Le 8 juin 2007, le TCCE a statué qu’il avait compétence pour faire enquête sur la plainte. Dans les motifs de la décision, rendus le 12 septembre 2007, le TCCE a écrit que sa compétence pour connaître des plaintes relatives à des marchés était fondée sur les articles 30.1 à 30.19 [art. 30.1 (édicte par L.C. 1993, ch. 44, art. 44; 1994, ch. 47, art. 39), 30.11 (édicte par L.C. 1993, ch. 44, art. 44; 1994, ch. 47, art. 40(A); 1999, ch. 12, art. 61(A)), 30.12 à 30.19 (édicte par L.C. 1993, ch. 44, art. 44)] de la Loi. Ces dispositions créent un mécanisme de règlement des différends à l’égard des dispositions sur les marchés d’accords commerciaux, notamment l’ACI. Le TCCE a fait expressément référence au paragraphe 30.11(1) de la Loi, ainsi libellé :

**30.11** (1) Tout fournisseur potentiel peut, sous réserve des règlements, déposer une plainte auprès du Tribunal concernant la procédure des marchés publics suivie relativement à un contrat spécifique et lui demander d’enquêter sur cette plainte.

[15] Le TCCE a jugé que le terme « fournisseur potentiel » [édicte par L.C. 1993, ch. 44, art. 44; 1994, ch. 47, art. 39] désignait les personnes ayant qualité pour déposer une plainte sous le régime du paragraphe 30.11(1) de la Loi et que le terme « contrat spécifique » [édicte par L.C. 1993, ch. 44, art. 44] désignait l’objet de la plainte. Les définitions des termes, tirées de l’article 30.1 de la Loi, ont été reproduites par le TCCE. Elles sont rédigées comme suit :

**30.1** [...]

« contrat spécifique » Contrat relatif à un marché de fournitures ou services qui a été accordé par une institution fédérale — ou pourrait l’être — , et qui soit est précisé par règlement, soit fait partie d’une catégorie réglementaire.

« fournisseur potentiel » Sous réserve des règlements pris en vertu de l’alinéa 40f.1), tout soumissionnaire — même potentiel — d’un contrat spécifique.

[16] The CITT stated that subsections 3(1) [as am. by SOR/2005-207, s. 2] and 7(1) of the Regulations set more precise parameters for the exercise of the CITT's jurisdiction to hear procurement complaints. The CITT referred to subsection 3(1) of the Regulations and reproduced it, in a partially redacted form, to reflect the inapplicability of NAFTA and the *Agreement on Government Procurement*, as follows:

3. (1) For the purposes of the definition “designated contract” in section 30.1 of the Act, any contract or class of contract concerning a procurement of goods or services or any combination of goods or services, as described in ... Article 502 of the Agreement on Internal Trade, ... is a designated contract.

[17] The CITT noted the reference in subsection 3(1) of the Regulations to Article 502 but did not reproduce that Article. Instead, at paragraph 19 of its reasons, the CITT stated:

Article 502 of the *AIT* essentially limits the coverage of the procurement chapter of the *AIT* to procurement over specified dollar values and excludes certain procuring entities from coverage.

As will be seen later in these reasons, the CITT failed to consider an important component of Article 502. The relevant portion of that provision is as follows:

#### **Article 502: Scope and Coverage**

1. This Chapter applies to measures adopted or maintained by a Party relating to procurement within Canada by any of its entities listed in Annex 502.1A, where the procurement value is:

- (a) \$25,000 or greater, in cases where the largest portion of the procurement is for goods. [Emphasis added.]

The decision of the CITT discloses no indication that the CITT considered the underlined portion of that Article.

[18] The CITT stated that subsection 7(1) of the Regulations further delineates the jurisdiction of the CITT by specifying three conditions that must be met before a complaint can be accepted. The CITT reproduced subsection 7(1) of the Regulations, which reads as follows:

[16] Le TCCE a déclaré que les paragraphes 3(1) [mod. par DORS/2005-207, art. 2] et 7(1) du Règlement établissaient des paramètres régissant l'exercice de la compétence du TCCE pour entendre des plaintes relatives à des marchés. Il a reproduit le paragraphe 3(1) du Règlement pour illustrer l'inapplicabilité de l'ALÉNA et de l'*Accord sur les marchés publics*, en expurgeant la disposition en partie, de la façon suivante :

3. (1) Pour l'application de la définition de « contrat spécifique » à l'article 30.1 de la Loi, est un contrat spécifique tout contrat relatif à un marché de fournitures ou services ou de toute combinaison de ceux-ci, accordé par une institution fédérale — ou qui pourrait l'être — et visé, [...] à l'article 502 de l'Accord sur le commerce intérieur [...]

[17] Le TCCE a noté que le paragraphe 3(1) du Règlement renvoyait à l'article 502, mais il n'a pas reproduit cet article. Au lieu de cela, il écrit, au paragraphe 19 de ses motifs :

L'article 502 de l'*ACI* limite pour l'essentiel l'application du chapitre de l'*ACI* sur les marchés publics à certaines valeurs monétaires et exclut certaines entités acheteuses du champ d'application.

Comme nous le verrons plus loin dans les présents motifs, le TCCE a omis d'examiner un élément important de l'article 502. L'extrait pertinent de cet article est le suivant :

#### **Article 502 : Portée et champ d'application**

1. Le présent chapitre d'applique aux mesures adoptées ou maintenues par une Partie relativement aux marchés publics suivants, passés au Canada par une de ses entités énumérées à l'annexe 502.1A :

- a) les marchés d'une valeur d'au moins 25 000 \$ et portant principalement sur des produits. [Non souligné dans l'original.]

Rien dans la décision du TCCE ne tend à indiquer que la partie soulignée de l'article ait été prise en compte.

[18] Le TCCE a dit que le paragraphe 7(1) du Règlement crée des limites additionnelles à sa compétence en précisant trois conditions préalables à l'acceptation d'une plainte. Le TCCE a reproduit le paragraphe 7(1) du Règlement, rédigé comme suit :

7. (1) The Tribunal shall, within five working days after the day on which a complaint is filed, determine whether the following conditions are met in respect of the complaint:

- (a) the complainant is a potential supplier;
- (b) the complaint is in respect of a designated contract; and
- (c) the information provided by the complainant, and any other information examined by the Tribunal in respect of the complaint, discloses a reasonable indication that the procurement has not been carried out in accordance with ... Chapter Five of the Agreement on Internal Trade ....

[19] The CITT held that because Northrop Overseas made a bid in response to the RFP and because the contract related to a procurement of the type contemplated by Article 502, there was a designated contract. It followed that the conditions in paragraphs 7(1)(a) and (b) of the Regulations had been satisfied. The CITT further held that nothing in the definition of “potential supplier” or “designated contract” imposes a nationality requirement on a complainant.

[20] As paragraph 7(1)(c) of the Regulations requires a reasonable indication that there has been a violation of a provision of Chapter 5 of the AIT, the CITT held that if the particular provision of that chapter that has allegedly been violated imposed a nationality requirement on the complainant, the CITT would not have jurisdiction to hear the complaint, unless such a requirement had been met.

[21] The CITT rejected PWGSC’s argument that, since the definition of “designated contract” in subsection 3(1) of the Regulations refers to a contract described in Article 502, the CITT only has jurisdiction to hear a complaint in respect of such a contract if it is made by a Canadian supplier, having regard to the stated purpose of Chapter 5 of the AIT, in Article 501, and the overall context of the AIT itself, as evidenced by Article 101(3). In doing so, the CITT held that Articles 101(3) and 501 were not substantive provisions. In addition, the CITT held that nothing in those provisions expressly imposed the Canadian supplier limitation that was argued by PWGSC and that the absence of such a limitation would not prevent the achievement of the stated goal, in Article 501, of equal access for all Canadian suppliers in procurements conducted by the parties to the AIT.

7. (1) Dans les cinq jours ouvrables suivant la date du dépôt d’une plainte, le Tribunal détermine si les conditions suivantes sont remplies :

- a) le plaignant est un fournisseur potentiel;
- b) la plainte porte sur un contrat spécifique;
- c) les renseignements fournis par le plaignant et les autres renseignements examinés par le Tribunal relativement à la plainte démontrent, dans une mesure raisonnable, que la procédure du marché public n’a pas été suivie conformément [...] au chapitre cinq de l’Accord sur le commerce intérieur [...]

[19] Le TCCE a estimé qu’il y avait contrat spécifique parce que Northrop Overseas avait présenté une soumission en réponse à la DDP et que le contrat concernait un marché visé par l’article 502. Il s’ensuivait que les conditions énoncées aux alinéas 7(1)a) et b) du Règlement avaient été remplies. Le TCCE a aussi jugé que la définition de « fournisseur potentiel » ou de « contrat spécifique » n’imposait nullement d’obligation au plaignant au plan de la nationalité.

[20] Puisque l’alinéa 7(1)c) du Règlement exige que l’on démontre dans une mesure raisonnable qu’il y a eu violation d’une disposition du chapitre 5 de l’ACI, le TCCE a jugé que si la disposition prétendument transgressée de ce chapitre imposait une condition de nationalité au plaignant, il n’aurait pas compétence pour instruire la plainte, à moins que cette condition n’ait été remplie.

[21] Le TCCE a rejeté l’argument de TPSGC, qui a fait valoir qu’étant donné que la définition du « contrat spécifique » figurant au paragraphe 3(1) du Règlement renvoie à un contrat visé à l’article 502, le TCCE n’avait compétence pour instruire la plainte relative à un tel contrat que si elle était déposée par un fournisseur canadien, compte tenu de l’objet déclaré du chapitre 5 de l’ACI, à l’article 501, et du cadre global de l’ACI même, dont atteste le paragraphe 101(3). Ce faisant, le TCCE a statué que le paragraphe 101(3) et l’article 501 n’étaient pas des dispositions de fond. En outre, le TCCE a jugé que ces dispositions ne prévoyaient pas expressément l’obligation d’être un fournisseur canadien, ainsi que le soutenait TPSGC, et que l’absence d’une telle limitation n’empêchait pas la réalisation de l’objectif déclaré à l’article 501, consistant à assurer à tous les fournisseurs

[22] The CITT observed that Article 504(6) indicates that the parties to the AIT did not intend to limit the rights resulting from Chapter 5 of the AIT only to Canadian suppliers. The CITT reasoned that if Chapter 5 of the AIT was intended to offer protection only to Canadian suppliers, rather than to all suppliers, there would be no need for Article 504(6), which provides circumstances in which a procuring party may limit tendering to Canadian goods and suppliers.

[23] The CITT concluded that the fact that the AIT provided definitions of both supplier and Canadian supplier served as an indication that each term was to be given a distinct meaning, with each being ascribed different treatment in a number of provisions in Chapter 5 of the AIT, citing *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* [4th ed. Toronto: Butterworths, 2002] as authority for that conclusion. Accordingly, the CITT rejected the contention that both terms essentially meant Canadian suppliers.

[24] Ultimately, the CITT concluded that Article 506(6), the specific provision that was alleged to have been breached, did not contain anything that indicated that it was to be applicable only in respect of bids made by Canadian suppliers. That being the case, Northrop Overseas did not need to be a Canadian supplier in order for the CITT to have jurisdiction to hear its complaint that PWGSC had breached Article 506(6) in relation to the RFP. In so concluding, the CITT noted that its decision was contrary to its earlier decisions. The CITT cited five such inconsistent decisions and observed that the submissions that it heard appeared to be more detailed than those that were made in the prior inconsistent decisions.

#### PROCEDURAL HISTORY

[25] After hearing this application on February 5, 2008, the Court issued a direction on February 26, 2008, requesting that the parties address the following question:

canadiens un accès égal aux marchés publics passés par les parties à l'ACI.

[22] Le TCCE a fait remarquer que, d'après le paragraphe 504(6), les parties à l'ACI n'avaient pas l'intention de limiter les droits découlant du chapitre 5 de l'ACI aux seuls fournisseurs canadiens. Selon lui, si le chapitre 5 de l'ACI était destiné à protéger uniquement les fournisseurs canadiens, plutôt que l'ensemble des fournisseurs, on n'aurait nul besoin du paragraphe 504(6), qui prévoit dans quelles circonstances la partie acheteuse peut limiter son appel d'offres aux produits et aux fournisseurs canadiens.

[23] Invoquant *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* [4<sup>e</sup> éd. Toronto : Butterworths, 2002], le TCCE a conclu que le fait que les termes fournisseur et fournisseur canadien soient tous deux définis dans l'ACI tend à indiquer que chaque terme doit recevoir un sens distinct, chacun devant recevoir un traitement différent dans un certain nombre de dispositions du chapitre 5 de l'ACI. Par conséquent, le TCCE a rejeté la prétention selon laquelle les deux termes désignaient essentiellement les fournisseurs canadiens.

[24] En définitive, le TCCE a conclu que le paragraphe 506(6), soit la disposition précise dont on alléguait la violation, ne contenait aucune indication qui s'appliquait uniquement à l'égard des soumissions présentées par les fournisseurs canadiens. Cela étant, Northrop Overseas n'était pas tenue d'être un fournisseur canadien pour que le TCCE puisse instruire sa plainte portant que TPSGC avait contrevenu au paragraphe 506(6) relativement à la DDP. En parvenant à cette conclusion, le TCCE a relevé le fait que sa décision était contraire aux décisions antérieures. Il a mentionné cinq décisions incompatibles et a fait observer que les arguments qu'il avait entendus semblaient plus détaillés que ceux qui avaient été formulés dans les décisions antérieures qui n'étaient pas compatibles.

#### HISTORIQUE PROCÉDURAL

[25] Après avoir tenu l'audience relative à la demande le 5 février 2008, la Cour a publié, le 5 février 2008, une directive dans laquelle elle demandait aux parties de répondre à la question suivante :



If Northrop Overseas Grumman Overseas Corporation is not a Canadian supplier as defined in Article 518 of the AIT, can it be said that Article 101(1) of the AIT renders the AIT inapplicable to Northrop Overseas on the basis that a sale of goods by Northrop Overseas to the Department of National Defence could not constitute “trade within Canada”?

## ISSUE

[26] The issue in this application is whether the CITT has jurisdiction to hear the complaint of Northrop Overseas that, in relation to the bid that it submitted in response to the RFP, there has been a breach of Article 506(6).

## ANALYSIS

### Standard of review

[27] In *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190, the Supreme Court of Canada stated that a two-step process is to be followed in determining the applicable standard of review in relation to the decision of a tribunal. At paragraph 62, Bastarache and LeBel JJ. stated:

In summary, the process of judicial review involves two steps. First, courts ascertain whether the jurisprudence has already determined in a satisfactory manner the degree of deference to be accorded with regard to a particular category of question. Second, where the first inquiry proves unfruitful, courts must proceed to an analysis of the factors making it possible to identify the proper standard of review.

[28] In my view, the prior jurisprudence of this Court has satisfactorily determined that a determination of the jurisdiction of the CITT is a question of law in respect of which the standard of review is correctness (see *Canada (Attorney General) v. Symtron Systems Inc.*, [1999] 2 F.C. 514 (C.A.), at paragraph 45 and *E.H. Industries Ltd. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)* (2001), 267 N.R. 143 (F.C.A.), at paragraph 5).

### Legislative framework

[29] The federal government is a party to the AIT, NAFTA and the *Agreement on Government Procurement*.

[TRANSLATION] Si Northrop Overseas Grumman Overseas Corporation n'est pas un fournisseur canadien au sens de l'article 518 de l'ACI, peut-on dire que le paragraphe 101(1) de l'ACI rend l'ACI inapplicable à Northrop Overseas au motif que la vente de produits au ministère de la Défense nationale par Northrop Overseas ne peut constituer du « commerce intérieur au Canada »?

## QUESTION EN LITIGE

[26] Dans le cadre de la présente demande, il s'agit de décider si le TCCE a compétence pour entendre la plainte de Northrop Overseas portant qu'il y a eu, relativement à la soumission présentée en réponse à la DDP, violation du paragraphe 506(6).

## ANALYSE

### Norme de contrôle

[27] Dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, la Cour suprême du Canada a indiqué qu'il fallait suivre une procédure en deux étapes pour déterminer la norme de contrôle applicable à l'égard de la décision d'un tribunal. Au paragraphe 62, les juges Bastarache et LeBel affirmaient :

Bref, le processus de contrôle judiciaire se déroule en deux étapes. Premièrement, la cour de révision vérifie si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier. En second lieu, lorsque cette démarche se révèle infructueuse, elle entreprend l'analyse des éléments qui permettent d'arrêter la bonne norme de contrôle.

[28] Selon moi, la jurisprudence antérieure de la Cour a établi de manière satisfaisante que la détermination de la compétence du TCCE est une question de droit pour laquelle la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte (voir *Canada (Procureur général) c. Symtron Systems Inc.*, [1999] 2 C.F. 514 (C.A.), au paragraphe 45 et *E.H. Industries Ltd. c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)*, 2001 CAF 48, au paragraphe 5).

### Cadre législatif

[29] Le gouvernement fédéral est partie à l'ACI, à l'ALÉNA et à l'*Accord sur les marchés publics*. Chacun

Each of these trade agreements obligates the federal government to establish an independent complaint procedure that can be utilized by complainants with the requisite standing who allege that federal government procurements have not been conducted in accordance with the applicable provisions of the trade agreement or agreements that relate to such procurements.

[30] Pursuant to the provisions of its enabling statute, the CITT is the body that undertakes this oversight. To this end, subsection 30.11(1) of the Act provides for the making of complaints to the CITT concerning federal government procurements under each of these trade agreements. The complainant must meet the definition of potential supplier, an actual or potential bidder on a designated contract, and the procurement in respect of which the complaint is made must relate to a designated contract. The designated contract requirement is the basis upon which the applicable trade agreement is determined.

[31] Subsection 30.11(1) of the Act also refers to the Regulations. Subsection 3(1) of the Regulations embellishes upon the definition of designated contract in the Act and provides the linkage between the complaint and the particular trade agreement. Subsection 7(1) of the Regulations precludes the CITT from hearing a complaint unless three conditions are present. The complaint must be made by a prospective bidder and must relate to a designated contract. In a sense, these two conditions merely repeat the corresponding requirements of subsection 30.11(1) of the Act. The third condition in paragraph 7(1)(c) of the Regulations obligates the CITT to determine, based upon the information that is available to it, that there is a reasonable indication that a procurement has not been conducted in accordance with the provisions of the applicable trade agreement. This requirement obligates a complainant to provide a reasonable indication that there has been a breach of a provision of one of the three trade agreements. To do so, the complainant must establish that the provisions of an agreement apply to both the subject-matter of the procurement and the circumstances of that complainant.

[32] The procuring party is likely to specify the trade agreement or agreements that it believes to be applicable to the subject-matter of the procurement, such as was done by PWGSC in the instant circumstances when it

de ces accords commerciaux l'oblige à mettre en place une procédure de traitement des plaintes par un tribunal indépendant, procédure à laquelle peuvent recourir les plaignants qui ont la qualité requise et qui allèguent que les marchés passés par le gouvernement fédéral ne respectent pas les dispositions applicables des accords commerciaux qui s'y rapportent.

[30] En vertu des dispositions de sa loi habilitante, le TCCE est l'organe chargé d'effectuer cette surveillance. À cette fin, le paragraphe 30.11(1) de la Loi prévoit qu'une plainte concernant un marché du gouvernement fédéral peut être soumise au TCCE en vertu de chacun de ces accords commerciaux. Le plaignant doit correspondre à la définition d'un fournisseur potentiel, c'est-à-dire être un soumissionnaire réel ou potentiel d'un contrat spécifique, et le marché visé par la plainte doit se rapporter à un contrat spécifique. L'exigence d'un contrat spécifique sert de base pour déterminer l'accord commercial applicable.

[31] Le paragraphe 30.11(1) de la Loi renvoie également au Règlement. Le paragraphe 3(1) du Règlement affine la définition de contrat spécifique figurant dans la Loi et établit le lien entre la plainte et l'accord commercial en cause. Le paragraphe 7(1) du Règlement interdit au TCCE d'instruire une plainte à moins que trois conditions ne soient respectées. La plainte doit être faite par un éventuel soumissionnaire et doit porter sur un contrat spécifique. Dans un sens, ces deux conditions ne font que reprendre les exigences correspondantes du paragraphe 30.11(1) de la Loi. Suivant la troisième condition, énoncée à l'alinéa 7(1)c) du Règlement, le TCCE doit avoir déterminé que les renseignements dont il dispose démontrent, dans une mesure raisonnable, que la procédure du marché public prévue par les dispositions de l'accord commercial applicable n'a pas été suivie. Le plaignant a donc l'obligation de démontrer, dans une mesure raisonnable, qu'il y a eu manquement à une disposition de l'un des trois accords commerciaux. Pour ce faire, il doit établir que les dispositions de l'accord s'appliquent à la fois à l'objet du marché et à sa propre situation.

[32] La partie acquéreuse précisera vraisemblablement les accords commerciaux qui, selon elle, s'appliquent à l'objet du marché, ainsi que l'a fait TPSGC en l'espèce lorsqu'il a mentionné l'ACI dans la lettre d'intérêt qu'il

referred to the AIT in the Letter of Interest published on MERX. In some instances, the subject-matter of the procurement may be within the scope of all three of the trade agreements. In those circumstances, can any aggrieved bidder claim a breach of the provisions of whichever of those trade agreements that such a bidder may prefer? In my view, the answer is no. To enable itself to complain of a breach of a trade agreement and thereby obtain the benefits provided under such an agreement, the complainant must show not only that the subject-matter of the procurement is contemplated by the particular agreement but also that the trading activities that would be undertaken by the complainant if it were the successful bidder in the procurement process are of the type that the parties to the particular trade agreement intended to include within the scope of that agreement. In my view, it is not enough for an aggrieved bidder to demonstrate that it has made a bid in response to a procurement in respect of which it was permitted to bid.

#### The AIT—General

[33] It is common ground that neither NAFTA nor the *Agreement on Government Procurement* has application with respect to the procurement that was undertaken by the issuance of the RFP. These two agreements are inapplicable because the subject-matter of the RFP is specifically excluded from the scope of those agreements. This was explained in the excerpt from the correspondence of PWGSC to the CITT that was reproduced in paragraph 12 of these reasons. Accordingly, the AIT is the only trade agreement that could be applicable in relation to the procurement under consideration.

[34] In relation to the interpretation of the provisions of the AIT, it is noteworthy that the AIT is an agreement—not a statute—that has been entered into, according to its Preamble, by the Government of Canada and its provinces and territories, for the purposes specified in those provisions.

[35] The Web site of the Internal Trade Secretariat (online: *Agreement on Internal Trade* <<http://www.ait-aci.ca>>), which administers the AIT, informs that the focus of the AIT is on the reduction of domestic trade barriers within 11 specific sectors: procurement, investment, labour mobility, consumer-related measures and standards,

a publiée dans le MERX. Dans certains cas, l'objet du marché est compris dans le champ d'application des trois accords commerciaux. Le cas échéant, le soumissionnaire lésé peut-il invoquer un manquement aux dispositions de l'accord commercial qu'il préfère? À mon avis, la réponse est non. Pour être en mesure de se plaindre d'une violation d'un accord commercial et obtenir les avantages prévus par un tel accord, le plaignant doit démontrer non seulement que l'objet du marché est visé par l'accord en cause mais aussi que les activités commerciales qu'il entreprendrait s'il remportait le marché sont du type que les parties à cet accord commercial entendaient inclure dans le champ d'application de l'accord. Selon moi, il ne suffit pas que le soumissionnaire lésé démontre qu'il a présenté une soumission dans le cadre d'un processus de passation de marché pour lequel on lui a permis de soumissionner.

#### L'ACI — Commentaires généraux

[33] Il est admis de part et d'autre que ni l'ALÉNA ni l'*Accord sur les marchés publics* ne s'appliquent au processus de passation de marché entrepris par la publication de la DDP. Ces deux accords sont inapplicables parce que l'objet de la DDP est expressément exclu du champ d'application de ces accords. L'explication se trouve dans la lettre envoyée par TPSGC au TCCE, dont un extrait a été reproduit au paragraphe 12 des présents motifs. En conséquence, l'ACI est le seul accord commercial susceptible de s'appliquer relativement au marché en cause.

[34] En ce qui concerne l'interprétation des dispositions de l'ACI, il importe de souligner que l'ACI est un accord — et non une loi — conclu, comme l'indique son préambule, par le gouvernement canadien et ses provinces et territoires, pour les fins énoncées dans ses dispositions.

[35] Le site Web du Secrétariat du commerce intérieur (en ligne : *Accord sur le commerce intérieur* <<http://www.ait-aci.ca>>), responsable de l'administration de l'ACI, nous informe que l'ACI vise à réduire les obstacles au commerce intérieur dans 11 secteurs précis : les marchés publics, les investissements, la mobilité de la main

agricultural and food products, alcoholic beverages, natural resource processing, energy, communications, transportation and environmental protection.

[36] Chapter 1 of the AIT is entitled “Operating Principles”. In it, the parties stated their objective in entering into the AIT and a number of principles in relation to its intended operation. Two important provisions of Chapter 1 of the AIT are Articles 100 and 101, which read as follows:

**Article 100: Objective**

It is the objective of the Parties to reduce and eliminate, to the extent possible, barriers to the free movement of persons, goods, services and investments within Canada and to establish an open, efficient and stable domestic market. All Parties recognize and agree that enhancing trade and mobility within Canada would contribute to the attainment of this goal.

**Article 101: Mutually Agreed Principles**

1. This Agreement applies to trade within Canada in accordance with the chapters of this Agreement.

2. This Agreement represents a reciprocally and mutually agreed balance of rights and obligations of the Parties.

3. In the application of this Agreement, the Parties shall be guided by the following principles:

(a) Parties will not establish new barriers to internal trade and will facilitate the cross-boundary movement of persons, goods, services and investments within Canada;

(b) Parties will treat persons, goods, services and investments equally, irrespective of where they originate in Canada;

(c) Parties will reconcile relevant standards and regulatory measures to provide for the free movement of persons, goods, services and investments within Canada; and

(d) Parties will ensure that their administrative policies operate to provide for the free movement of persons, goods, services and investments within Canada.

4. In applying the principles set out in paragraph 3, the Parties recognize:

d’œuvre, les mesures et normes en matière de consommation, les produits agricoles et produits alimentaires, les boissons alcooliques, la transformation des ressources naturelles, l’énergie, les communications, les transports et la protection de l’environnement.

[36] Le premier chapitre de l’ACI s’intitule « Principes directeurs ». Les parties y ont déclaré l’objectif qui soutient l’ACI et un certain nombre de principes relativement à son application. Les articles 100 et 101 sont deux dispositions importantes du chapitre 1 de l’ACI. Ils sont ainsi libellés :

**Article 100 : Objectif**

Les Parties souhaitent réduire et éliminer, dans la mesure du possible, les obstacles à la libre circulation des personnes, des produits, des services et des investissements à l’intérieur du Canada, et établir un marché intérieur ouvert, performant et stable. Toutes les Parties reconnaissent que l’accroissement du commerce et de la mobilité à l’intérieur du Canada peut contribuer à la réalisation de cet objectif.

**Article 101 : Principes convenus**

1. Le présent accord s’applique au commerce intérieur au Canada, conformément aux chapitres qu’il renferme.

2. Le présent accord constate l’équilibre dont ont mutuellement convenu les Parties en ce qui concerne leurs droits et obligations.

3. Les principes suivants guideront les Parties dans l’application du présent accord :

a) les Parties n’érigeront pas de nouveaux obstacles au commerce intérieur et elles faciliteront la circulation des personnes, des produits, des services et des investissements entre les provinces au Canada;

b) elles traiteront sur un pied d’égalité les personnes, les produits, les services et les investissements, indépendamment de leur lieu d’origine au Canada;

c) elles concilieront leurs normes et leurs mesures réglementaires pertinentes, en vue d’assurer la libre circulation des personnes, des produits, des services et des investissements à l’intérieur du Canada;

d) elles veilleront à ce que leurs politiques administratives favorisent la libre circulation des personnes, des produits, des services et des investissements à l’intérieur du Canada.

4. Dans l’application des principes énoncés au paragraphe 3, les Parties reconnaissent la nécessité :

- |  |   |
|--|---|
| (a) the need for full disclosure of information, legislation, regulations, policies and practices that have the potential to impede an open, efficient and stable domestic market; | a) d'assurer la communication intégrale de l'information, des lois, des règlements, des politiques et des pratiques susceptibles de faire obstacle à un marché intérieur ouvert, performant et stable;                  |
| (b) the need for exceptions and transition periods;  | b) de prévoir des exceptions et des périodes de transition;   |
| (c) the need for exceptions required to meet regional development objectives in Canada;  | c) de prévoir les exceptions nécessaires permettant l'atteinte des objectifs de développement régional au Canada;   |
| (d) the need for supporting administrative, dispute settlement and compliance mechanisms that are accessible, timely, credible and effective; and                                  | d) d'établir des mécanismes administratifs, des mécanismes de règlement des différends et des mécanismes de contrôle qui soient à la fois accessibles, crédibles et efficaces, et qui permettent d'agir en temps utile; |
| (e) the need to take into account the importance of environmental objectives, consumer protection and labour standards. [Emphasis added.]  | e) de tenir compte de l'importance et de la préservation de l'environnement, et de la protection des consommateurs et des normes du travail. [Non souligné dans l'original.]  |

[37] Article 100 states that the purpose of the AIT is the reduction and elimination, to the extent possible, of barriers to the free movement of persons, goods, services and investments within Canada and to establish an open, efficient and stable domestic market, i.e. a market within Canada. The stated purpose of the parties to the AIT is clearly relevant to the interpretation of the provisions of the AIT.

[37] L'article 100 énonce que l'ACI vise la réduction et l'élimination, dans la mesure du possible, des obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des investissements à l'intérieur du Canada et l'établissement d'un marché intérieur ouvert, performant et stable, à savoir le marché intérieur canadien. Il est clair que l'objectif déclaré des parties à l'ACI est pertinent pour l'interprétation des dispositions de l'ACI.

[38] Article 101(1) specifies that the AIT applies to trade within Canada in accordance with the chapters of the AIT. In so specifying, Article 101(1) delineates the scope of the AIT, limiting its application to trade within Canada.

[38] Le paragraphe 101(1) précise que l'ACI s'applique au commerce intérieur au Canada conformément aux chapitres qu'il renferme. Ce faisant, le paragraphe 101(1) délimite la portée de l'ACI, en limitant son application au commerce intérieur au Canada.

[39] The specific and limited focus of the AIT on domestic Canadian trade, as evidenced by Articles 100 and 101(1), is paralleled in Article 102(1)(a) of NAFTA, in which the specific and limited focus of that agreement on cross-border trade is evident. That provision reads as follows:

[39] À l'article 100 et au paragraphe 101(1), qui témoignent du fait que l'ACI s'intéresse précisément et uniquement au commerce intérieur canadien, correspond l'alinéa 102(1)a de l'ALÉNA, qui permet un constat semblable, cette fois à l'égard du commerce transfrontalier. Cette dernière disposition est rédigée comme suit :

#### **Article 102: Objectives**

#### **Article 102 : Objectifs**

1. The objectives of this Agreement, as elaborated more specifically through its principles and rules, including national treatment, most-favored-nation treatment and transparency, are to:
  - a. eliminate barriers to trade in, and facilitate the cross-border movement of, goods and services between the territories of the Parties;

1. Les objectifs du présent accord, définis de façon plus précise dans ses principes et ses règles, notamment le traitement national, le traitement de la nation la plus favorisée et la transparence, consistent
  - a. à éliminer les obstacles au commerce des produits et des services entre les territoires des Parties et à faciliter le mouvement transfrontières de ces produits et services;

[40] The interpretation of the provisions of the various chapters of the AIT, including Chapter 5, entitled “Procurement”, is informed and circumscribed by the provisions of Chapter 1 of the AIT. Thus, having regard to Article 101(1), an activity that does not constitute trade within Canada will not be within the scope of the AIT. It follows, in my view, that a bidder must demonstrate that its prospective or actual trade activities in respect of a particular procurement constitute trade within Canada before that bidder will be entitled to claim any of the benefits of the AIT in relation to such procurement. The numerous references in Article 101(3) to the phrase “within Canada” also reinforce the domestic flavour of the AIT.

#### The AIT—Procurements

[41] Chapter 5 of the AIT deals with government procurements, one of the 11 specific sectors referred to above, in respect of which domestic trade barriers are to be reduced or eliminated. The purpose of Chapter 5 is stated in Article 501, which reads as follows:

#### **Article 501: Purpose**

Consistent with the principles set out in Article 101(3) (Mutually Agreed Principles) and the statement of their application set out in Article 101(4), the purpose of this Chapter is to establish a framework that will ensure equal access to procurement for all Canadian suppliers in order to contribute to a reduction in purchasing costs and the development of a strong economy in a context of transparency and efficiency. [Emphasis added.]

[42] Article 502 deals with the scope and coverage of Chapter 5 of the AIT. The relevant portions of that Article, which are short and bear repetition, are as follows:

#### **Article 502: Scope and Coverage**

1. This Chapter applies to measures adopted or maintained by a Party relating to procurement within Canada by any of its entities listed in Annex 502.1A, where the procurement value is:

(a) \$25,000 or greater, in cases where the largest portion of the procurement is for goods. [Emphasis added.]

[40] L’interprétation des dispositions des divers chapitres de l’ACI, y compris celles du chapitre 5, intitulé « Marchés publics », s’inspire des dispositions du chapitre 1 de l’ACI et est circonscrite par elles. Ainsi, compte tenu du paragraphe 101(1), une activité qui n’est pas du commerce intérieur au Canada ne sera pas visée par l’ACI. Il s’ensuit, à mon sens, qu’un soumissionnaire doit démontrer que ses activités commerciales réelles ou potentielles, eu égard au marché en cause, constituent du commerce intérieur au Canada avant de pouvoir revendiquer un avantage conféré par l’ACI en rapport avec ce marché. La présence répétée, au paragraphe 101(3), des mots « au Canada » ou « à l’intérieur du Canada » vient également renforcer la teneur nationale de l’ACI.

#### L’ACI — Marchés publics

[41] Le chapitre 5 de l’ACI porte sur les marchés publics, l’un des 11 secteurs énumérés précédemment et pour lesquels les obstacles au commerce intérieur doivent être réduits ou éliminés. L’objet du chapitre 5 est énoncé à l’article 501 :

#### **Article 501 : Objet**

Conformément aux principes énoncés au paragraphe 101(3) (Principes convenus) et à leurs modalités d’application énoncées au paragraphe 101(4), le présent chapitre vise à établir un cadre qui assurera à tous les fournisseurs canadiens un accès égal aux marchés publics, de manière à réduire les coûts d’achat et à favoriser l’établissement d’une économie vigoureuse, dans un contexte de transparence et d’efficacité. [Non souligné dans l’original.]

[42] L’article 502 traite de la portée et du champ d’application du chapitre 5 de l’ACI. Les dispositions pertinentes de cet article, qui sont brèves et valent d’être reproduites, sont les suivantes :

#### **Article 502 : Portée et champ d’application**

1. Le présent chapitre s’applique aux mesures adoptées ou maintenues par une Partie relativement aux marchés publics suivants, passés au Canada par une de ses entités énumérées à l’annexe 502.1A :

a) les marchés d’une valeur d’au moins 25 000 \$ et portant principalement sur des produits. [Non souligné dans l’original.]



[43] In accordance with Article 502(1), before Chapter 5 can be applicable, three conditions must be met. First, the procurement must have been undertaken by the federal government, a provincial government or an entity listed in Annex 502.1A of the AIT. Secondly, the particular government entity must have been engaged in a procurement within Canada. Finally, the value of the procurement must meet or exceed specified monetary thresholds.

[44] Article 504 provides for reciprocal non-discrimination by the parties to the AIT in respect of the goods and services and the suppliers of a particular province or region. Not all discrimination is prohibited. Articles 504(5) and (6) permit a party to accord a preference for Canadian value-added and may limit its tendering to Canadian goods or suppliers in specifically described circumstances.

[45] Article 506 specifies a number of procedural rules that are to be applied in the conduct of procurements that are covered by Chapter 5, that is to say procurements that fall within the purview of Article 502, which applies to procurements within Canada.

[46] Articles 513 and 514 provide for bid protest procedures with respect to procurement complaints. Federal government procurements are covered by Article 514. The CITT is mandated to consider complaints in relation to federal government procurements that are covered by Chapter 5 of the AIT.

[47] Article 518 defines Canadian supplier and place of business as follows:

**Article 518 ...**

**Canadian supplier** means a supplier that has a place of business in Canada

...

**place of business** means an establishment where a supplier conducts activities on a permanent basis that is clearly identified by name and accessible during normal working hours.

[43] Conformément au paragraphe 502(1), trois conditions doivent être remplies préalablement à l'application du chapitre 5. D'abord, le marché doit avoir été passé par le gouvernement fédéral, un gouvernement provincial ou une entité énumérée à l'annexe 502.1A de l'ACI. Ensuite, l'entité gouvernementale en cause doit avoir passé un marché au Canada. Enfin, la valeur du marché doit être égale ou supérieure aux seuils monétaires prévus.

[44] L'article 504 prévoit pour les parties à l'ACI une obligation de non-discrimination réciproque à l'égard des produits et services et des fournisseurs d'une province ou d'une région donnée. La discrimination n'est pas complètement interdite. Les paragraphes 504(5) et (6) autorisent une partie à accorder une préférence en fonction de la valeur canadienne ajoutée et à limiter ses appels d'offres aux produits et services canadiens dans les circonstances expressément prévues.

[45] L'article 506 précise un certain nombre de règles de procédure à appliquer pour la passation des marchés visés par le chapitre 5, soit ceux qui relèvent de l'article 502, lequel s'applique aux marchés publics passés au Canada.

[46] Les articles 513 et 514 prévoient des procédures de contestation des offres en cas de plaintes concernant les marchés publics. L'article 514 porte sur les marchés publics du gouvernement fédéral. Le TCCE a le mandat d'examiner les plaintes au sujet des marchés du gouvernement fédéral qui sont couverts par le chapitre 5 de l'ACI.

[47] L'article 518 définit les termes « établissement » et « fournisseur canadien » :

**Article 518 [...]**

«**établissement**» Endroit où le fournisseur exerce ses activités de façon permanente et qui est clairement désigné par un nom et accessible durant les heures normales de travail.

[...]

«**fournisseur canadien**» Fournisseur qui a un établissement au Canada.

### The alleged breach of a provision of Chapter 5 of the AIT

[48] In the circumstances under consideration, Northrop Overseas has complained that in the procurement initiated by the RFP, PWGSC failed to evaluate the bids in accordance with the evaluation plan, and thereby committed a breach of Article 506(6). That provision reads as follows:

#### **Article 506: Procedures for Procurement**

...

6. In evaluating tenders, a Party may take into account not only the submitted price but also quality, quantity, delivery, servicing, the capacity of the supplier to meet the requirements of the procurement and any other criteria directly related to the procurement that are consistent with Article 504. The tender documents shall clearly identify the requirements of the procurement, the criteria that will be used in the evaluation of bids and the methods of weighting and evaluating the criteria.

### The CITT's jurisdiction to hear the complaint

[49] As previously noted, subsection 30.11(1) permits a potential supplier, within the meaning of section 30.1 of the Act (a “potential supplier”), to file a complaint concerning any aspect of a procurement process that relates to a designated contract, within the meaning of section 30.1 of the Act and subsection 3(1) of the Regulations (a “designated contract”). To demonstrate that it has the status of a potential supplier, a complainant must show that it is an actual or prospective bidder on a designated contract. It is not enough to demonstrate that a bid will be, or has been, made in response to a government call for tenders. It must also be shown that the bid will be, or has been, made on a designated contract.

[50] The challenge facing Northrop Overseas, in my view, relates to the definition of “designated contract”. If Northrop Overseas cannot demonstrate that it bid on a designated contract, then it will not be a potential supplier since “potential supplier” is defined to mean a bidder or potential bidder on a designated contract. In the present circumstances, in order to fall within the definition of

### La prétendue violation d'une disposition du chapitre 5 de l'ACI

[48] Dans la situation qui nous occupe, Northrop Overseas s'est plainte, dans le cadre du marché public initié par l'entremise de la DDP, TPSGC avait omis d'évaluer les offres conformément au plan d'évaluation, commettant par le fait même un manquement au paragraphe 506(6), ainsi libellé :

#### **Article 506 : Procédure de passation des marchés publics**

[...]

6. Dans l'évaluation des offres, une Partie peut tenir compte non seulement du prix indiqué, mais également de la qualité, de la quantité, des coûts de transition, des modalités de livraison, du service offert, de la capacité du fournisseur de satisfaire aux conditions du marché public et de tout autre critère se rapportant directement au marché public et compatible avec l'article 504. Les documents d'appel d'offres doivent indiquer clairement les conditions du marché public, les critères qui seront appliqués dans l'évaluation des soumissions et les méthodes de pondération et d'évaluation des critères.

### Compétence du TCCE pour instruire la plainte

[49] Ainsi que je l'ai mentionné précédemment, le paragraphe 30.11(1) permet à un fournisseur potentiel, au sens de l'article 30.1 de la Loi (le « fournisseur potentiel »), de déposer une plainte concernant tout aspect de la procédure des marchés publics suivie relativement à un contrat spécifique, au sens de l'article 30.1 de la Loi et du paragraphe 3(1) du Règlement (le « contrat spécifique »). Pour faire la preuve de son statut de fournisseur potentiel, le plaignant doit démontrer qu'il est un soumissionnaire, même potentiel, d'un contrat spécifique. Il ne suffit pas de démontrer qu'une soumission a été ou sera présentée en réponse à un appel d'offres du gouvernement. Il faut en outre établir que la soumission porte sur un contrat spécifique.

[50] Selon moi, le défi auquel fait face Northrop Overseas a trait à définition donnée du « contrat spécifique ». Si Northrop Overseas est incapable de démontrer qu'elle a soumissionné pour un contrat spécifique, elle ne pourra alors être considérée comme un « fournisseur potentiel » puisque ce terme désigne les soumissionnaires réels ou potentiels d'un contrat spécifique. En l'espèce,

“designated contract”, the contract in question must be shown to be a “contract ... concerning a procurement of goods or services ... as described in ... Article 502 of” the AIT [s. 3(1) of the Regulations]. To meet this requirement, Northrop Overseas must demonstrate that the contract that it seeks as a result of participating in the procurement process is, or would be, a contract described in Article 502. In my view, this means that a contract cannot be a designated contract unless it meets the three conditions that are described in Article 502(1). To reiterate, those conditions are as follows:

- (a) the procurement must be undertaken by a government entity, that is to say the contract that is to be undertaken must have a government entity as one of its parties;
- (b) the procurement must be within Canada; and
- (c) the value of the subject-matter of the procurement must exceed a minimum threshold.

[51] In the circumstances under consideration, I am of the view that the problem lies within the second of these three conditions. To meet that condition, the complainant must demonstrate that the contract that it would obtain, if it were the successful bidder in the procurement, is one that provides for a procurement within Canada. Otherwise, that contract cannot satisfy the portion of the definition of designated contract in subsection 3(1) of the Regulations that stipulates that the particular contract must be one described in Article 502.

[52] The Court requested submissions from the parties as to whether the supply of the goods and services contemplated by the RFP would constitute trade within Canada, as contemplated by Article 101(1). In response, Northrop Overseas contended that the more precise question is whether such a supply would constitute a procurement within Canada, as stipulated in Article 502(1). In my view, this more precise focus is useful. However, I am satisfied that “trade within Canada” is at least as broad a concept as “procurement within Canada”, and it is reasonable to conclude that, for the purposes of the circumstances under consideration, the only difference between the two phrases is that in the phrase used in Article 502(1)—procurement within Canada—one of the parties to the potential transaction is identified as a government or a government

il s’agit de démontrer que le contrat en question est un « contrat [...] relatif à un marché de fournitures ou services [...] et visé [...] à l’article 502 de » l’ACI. Pour satisfaire à cette exigence, Northrop Overseas doit démontrer que le contrat qu’elle cherche à obtenir en participant à la procédure de passation des marchés est ou serait un contrat visé à l’article 502. Selon moi, cela signifie qu’un contrat ne peut être un contrat spécifique à moins de satisfaire aux trois conditions énoncées au paragraphe 502(1). Rappelons ces conditions :

- a) le marché public doit être passé par une entité gouvernementale, ce qui veut dire que l’entité gouvernementale doit être l’une des parties au marché envisagé;
- b) le marché doit être passé au Canada;
- c) la valeur du marché doit être supérieure à un certain seuil.

[51] En l’espèce, je suis d’avis que le problème réside dans la deuxième de ces trois conditions. Pour satisfaire à cette condition, le plaignant doit démontrer que le contrat qu’il obtiendrait si sa soumission était retenue porte sur un marché passé au Canada. À défaut, ce contrat ne pourrait correspondre à la partie de la définition d’un contrat spécifique figurant au paragraphe 3(1) du Règlement selon laquelle le contrat en cause doit être un contrat visé à l’article 502.

[52] La Cour a demandé aux parties de lui présenter des observations quant à la question de savoir si la fourniture des produits et services envisagés par la DDP constitue du commerce intérieur au Canada au sens où on l’entend au paragraphe 101(1). Dans la réponse qu’elle a soumise, Northrop Overseas prétend qu’une question plus précise s’impose, à savoir si un tel approvisionnement constitue un marché public passé au Canada, comme le prévoit le paragraphe 502(1). Je conviens qu’elle est utile. Toutefois, je suis convaincu que « commerce intérieur au Canada » désigne une notion au moins aussi vaste que large que l’expression « marché public passé au Canada » et qu’il est raisonnable de conclure, aux fins qui nous occupent, que la seule différence entre les deux expressions réside dans le fait que le paragraphe 502(1) — marché public

entity. Apart from that distinction, both phrases require that the particular activity (an activity that constitutes trade) must be “within Canada”. While “within” is not defined, in my view, it means “inside”.

[53] Thus, before a contract can be said to be one described in Article 502, and therefore, a designated contract, in my view, the potential complainant must demonstrate that, having regard to its particular circumstances, it has met the “within Canada” requirement. It will not be sufficient for a potential complainant to demonstrate that some other potential complainant has met the “within Canada” requirement so as to establish that in the circumstances of that other potential complainant, the designated contract requirement has been met.

[54] Northrop Overseas argues that this requirement is met because the goods and services contemplated by the RFP are to be delivered to DND inside Canada. In my view, this argument cannot be accepted. Indeed, if it were, a government entity could avoid the application of the AIT simply by specifying a non-Canadian delivery point for the goods that it wishes to acquire.

[55] PWGSC and Lockheed argue that if the contract were to be awarded to Northrop Overseas, the fulfillment of that contract would entail a movement of the goods in question across the Canada-U.S. border, which would fail to meet the “within Canada” requirement. In my view, that assertion has merit and the resulting transaction would more properly constitute “international” trade, and not “internal” Canadian trade or trade inside Canada.

[56] The “within Canada” requirement in Articles 101(1) and 502(1) is consistent with one of the general objectives of the AIT stated in Article 100, (i.e. to reduce or eliminate, to the extent possible the free movement of persons, goods, services and investment within Canada) and with the stated purpose of Chapter 5 of the AIT, in Article 501 (i.e. to establish a framework that will ensure equal access to procurement for all Canadian suppliers). In my view, that requirement contemplates that the parties

passé au Canada — identifie l’une des parties à l’éventuelle transaction comme étant un gouvernement ou une de ses entités. Outre cette distinction, les deux expressions commandent que l’activité en cause (l’activité de nature commerciale) ait lieu « au Canada ». Bien que cette expression ne soit pas définie, j’estime qu’elle signifie « à l’intérieur du Canada ».

[53] Ainsi, pour pouvoir affirmer qu’un contrat est visé par l’article 502 et qu’il s’agit, par conséquent, d’un contrat spécifique, il faut selon moi que l’éventuel plaignant démontre, eu égard aux circonstances propres à l’affaire, qu’il correspond à l’exigence de territorialité que renferme l’expression « au Canada ». Il ne sera pas suffisant pour lui de démontrer qu’un autre plaignant éventuel respecte cette exigence de manière à établir que, dans les circonstances propres à cet autre plaignant, le critère lié au contrat spécifique est satisfait.

[54] Northrop Overseas fait valoir que cette exigence est respectée parce que les produits et services envisagés dans la DDP doivent être livrés au MDN à l’intérieur du Canada. Je ne puis accepter cet argument. En fait, s’il l’était, les entités gouvernementales pourraient se soustraire à l’application de l’ACI en précisant simplement, pour les produits qu’elles désirent acquérir, un point de livraison situé à l’extérieur du Canada.

[55] TPSGC et Lockheed prétendent que si le contrat devait être accordé à Northrop Overseas, son exécution nécessiterait de faire traverser la frontière canado-américaine aux produits concernés, le critère de territorialité découlant du terme « au Canada » ne serait pas respecté. Selon moi, cette affirmation est défendable et la transaction résultante relèverait plus exactement du commerce « international » que du commerce « intérieur » canadien ou du commerce à l’intérieur du Canada.

[56] L’exigence associée au terme « au Canada », aux paragraphes 101(1) et 502(1), est compatible avec l’un des objectifs généraux de l’ACI énoncés à l’article 100, (nommément, réduire ou éliminer, dans la mesure du possible, les obstacles à la libre circulation des personnes, des produits, des services et des investissements à l’intérieur du Canada) ainsi qu’avec l’objet du chapitre 5 de l’ACI, énoncé à l’article 501 (à savoir, établir un cadre qui assurera à tous les fournisseurs canadiens un accès

to the trade or the procurement are situated within Canada to the extent necessary to effectuate the particular transaction inside Canada. Clearly, the governmental party to the contract is situated in Canada. It follows that the “within Canada” requirement will be met if the non-governmental party has a sufficient presence in Canada to enable it to effectuate its obligations under the procurement contract from inside Canada.

[57] In dissenting reasons, my colleague Létourneau J.A. has raised the issue of whether the phrase “*marchés publics suivants, passés au Canada*”, which appears in the French version of Article 502(1), has a meaning that is different from the meaning that I have ascribed to the phrase “procurement within Canada” in the English version of Article 502(1), even though no argument to that effect was raised by any of the parties in this appeal and the record before the Court does not contain the French version of that provision. The English and French versions of Article 502(1) read as follows:

**Article 502: Scope and Coverage**

1. This Chapter applies to measures adopted or maintained by a Party relating to procurement within Canada by any of its entities listed in Annex 502.1A, where the procurement value is:

- (a) \$25,000 or greater, in cases where the largest portion of the procurement is for goods. [Emphasis added.]

1. Le présent chapitre s’applique aux mesures adoptées ou maintenues par une Partie relativement aux marchés publics suivants, passés au Canada par une de ses entités énumérées à l’annexe 502.1A:

- a) les marchés d’une valeur d’au moins 25 000 \$ et portant principalement sur des produits. [Non souligné dans l’original.]

[58] As I have indicated, the English version of the phrase should be interpreted as having essentially the same meaning as the phrase “trade within Canada”, as used in Article 101(1) and as I have interpreted above, with the exception that one of the parties to the trade activity—the procuring party—is a government entity. Since the existence of a potential difference between the English and French versions of Article 502(1) was not

égal aux marchés publics). J’estime que cette exigence veut que les parties au commerce ou au marché se trouvent au Canada dans la mesure nécessaire pour effectuer la transaction au Canada. Bien évidemment, le gouvernement qui est partie au contrat est situé au Canada. Il s’ensuit que l’exigence de « territorialité » sera respectée si l’autre partie au contrat a, au Canada, une présence suffisante pour lui permettre de s’acquitter de ses obligations contractuelles depuis le Canada.

[57] Dans des motifs dissidents, mon collègue le juge Létourneau s’est demandé si le sens des mots « marchés publics suivants, passés au Canada », figurant dans la version française du paragraphe 502(1), est différent de celui que j’ai donné aux mots « *procurement within Canada* », tirés de la version anglaise du même paragraphe, même si les parties n’ont présenté aucun argument en ce sens dans le cadre du présent appel et que le dossier de la Cour ne contient pas la version française de cette disposition. Les versions anglaise et française du paragraphe 502(1) sont ainsi libellées :

**Article 502 : Portée et champ d’application**

1. Le présent chapitre s’applique aux mesures adoptées ou maintenues par une Partie relativement aux marchés publics suivants, passés au Canada par une de ses entités énumérées à l’annexe 502.1A:

- a) les marchés d’une valeur d’au moins 25 000 \$ et portant principalement sur des produits. [Non souligné dans l’original.]

1. This Chapter applies to measures adopted or maintained by a Party relating to procurement within Canada by any of its entities listed in Annex 502.1A, where the procurement value is:

- (a) \$25,000 or greater, in cases where the largest portion of the procurement is for goods. [Emphasis added.]

[58] Ainsi que je l’ai indiqué, la version anglaise du syntagme devrait recevoir essentiellement le même sens que les termes « *trade within Canada* » (« commerce intérieur au Canada ») qui sont employés au paragraphe 101(1) et que j’ai interprétés précédemment, à la différence que l’une des parties à l’activité commerciale — la partie acquéreuse — est une entité gouvernementale. Étant donné qu’aucune des parties à l’appel n’a traité

argued by any party in the appeal, I will not undertake a consideration of the issue of the existence, if any, of such a difference and impact of any such demonstrated difference upon my interpretation of the phrases “procurement within Canada”, in Article 502(1), and “trade within Canada”, in Article 101(1).

[59] What then is the relationship between the requirements of the definition of Canadian supplier and the “within Canada” requirement in Articles 502(1) and 101(1), in so far as the non-governmental party to a procurement is concerned? Nothing in those Articles imposes any requirement that the goods that are the subject of the procurement must originate in Canada, although other provisions of Chapter 5 of the AIT (such as Article 504(6)) can, in prescribed circumstances, operate to permit such a requirement. Imported goods are often contemplated by procuring governmental agencies. Indeed, Article 9 of the Model Acquisition Contract, which forms a part of the RFP (a CD-ROM of which was a part of the record before the Court), indicates that the purchase price of the procured goods that are the subject of such contract will be inclusive of any import duties, as well as GST [goods and services tax] and other similar taxes.

[60] Moreover, the definition of “Canadian supplier” [in Article 518 of the AIT] does not contain any nationality requirement in the sense of requiring any degree of ownership or control of the entity by Canadians. In this context, I note that Northrop Canada, as a wholly owned subsidiary of Northrop parent, would seemingly lack any degree of Canadian ownership or control, but any such deficiency in those respects would not be sufficient to establish the absence of Canadian supplier status on the part of Northrop Canada. Indeed, the contract between Northrop Canada and Northrop Overseas, which is described in paragraph 6 of these reasons, may have been an illustration of a type of arrangement that could be put in place to ensure that participation in a government procurement was undertaken by a subsidiary of Northrop parent that has the status of a Canadian supplier.

[61] The essential element of the definition of “Canadian supplier” is, in my view, a geographical requirement in respect of the business activities of the entity in question, namely, a place of business in Canada. This essential

de l’existence possible d’une différence entre les versions anglaise et française du paragraphe 502(1), je n’examinerai pas cette question de l’existence éventuelle d’une telle différence ni celle de l’impact qu’aurait cette dernière sur l’interprétation que je fais des termes « *procurement within Canada* », au paragraphe 502(1), et « *trade within Canada* », au paragraphe 101(1).

[59] Quel lien y a-t-il alors entre les conditions prévues dans la définition d’un fournisseur canadien et l’exigence découlant des mots « au Canada » aux paragraphes 502(1) et 101(1), en ce qui concerne la partie au marché qui n’est pas une entité gouvernementale? Aux termes de ces dispositions, il n’est nullement obligatoire que les produits faisant l’objet du marché soient d’origine canadienne, bien qu’une telle exigence soit autorisée par d’autres dispositions du chapitre 5 de l’ACI (par exemple, le paragraphe 504(6)), dans des circonstances précisées. Les acquéreurs gouvernementaux envisagent souvent l’achat de biens importés. En fait, l’article 9 du contrat d’acquisition type, qui fait partie de la DDP (dont un CD-ROM a été versé au dossier de la Cour), indique que le prix d’achat des produits faisant l’objet d’un tel contrat comprend tous les droits à l’importation, ainsi que la TPS [taxe sur les produits et services] et les autres taxes du genre.

[60] De plus, la définition de « fournisseur canadien » [à l’article 518 de l’ACI] ne comporte aucune condition de nationalité en ce sens qu’elle n’exige aucun degré particulier de propriété canadienne ou de contrôle canadien à l’égard de l’entité. Dans un tel contexte, je note que Northrop Canada, en tant que filiale à cent pour cent de la société mère Northrop, serait apparemment exempte de tout degré de propriété ou de contrôle canadien, mais une telle lacune ne suffirait pas à établir qu’elle n’a pas le statut de fournisseur canadien. En fait, le contrat entre Northrop Canada et Northrop Overseas, dont il est fait état au paragraphe 6 des présents motifs, est un exemple du genre d’aménagement qui pouvait être fait pour s’assurer une participation à un marché public par une filiale de la société mère Northrop ayant le statut de fournisseur canadien.

[61] L’élément essentiel de la définition de « fournisseur canadien » est, à mon sens, la condition géographique imposée à l’égard des activités commerciales de l’entité en question, à savoir, la présence d’un établissement au



element is very similar to the concept of a “permanent establishment” as it is used in Canada’s income tax legislation and treaties. That concept connotes a fixed place of business in the jurisdiction in question. To borrow that term from the income tax area, a Canadian supplier may be said to be an entity with a permanent establishment in Canada. Thus, both a Canadian incorporated corporation, which is wholly owned by non-residents, and a Canadian *situs* branch operation of a non-resident corporation are within the contemplation of the definition of “Canadian supplier”. In both of these examples, the requirements of that definition will be met if the “permanent establishment” requirement can be established.

[62] In my view, an entity that wishes to establish that it meets the “within Canada” requirement in Articles 502(1) and 101(1) will have to basically demonstrate that it meets the same “permanent establishment” requirement that is the essence of the definition of “Canadian supplier”. Without such a “permanent establishment”, it is difficult for me to conceive that the entity in question would be able to effectuate its obligations under the procurement contract inside Canada. Accordingly, for all practical purposes, the “within Canada” requirement in Article 502 will be met by any entity that meets the requirements of the definition of “Canadian supplier”. It follows that a contract described in Article 502 must be one that has been, or will be, entered into between a governmental entity and an entity having the status of a Canadian supplier.

[63] It is apparent that Northrop Overseas may have been able to use an arrangement similar to that contemplated by the contract that is referred to in paragraph 6 of these reasons to bring its participation in the procurement process under consideration within the scope of the AIT, by having Northrop Canada as the bidder. Of course, Northrop Canada would have had to acquire the AMIRS targeting pods from Northrop Overseas so that those goods could thereafter be supplied to PWGSC by an entity with apparent Canadian supplier status.

[64] Northrop Overseas chose not to structure its affairs in this fashion on this occasion, as was its right. One possible reason for this decision may have been the potential exposure to Canadian income tax on any profit that Northrop Canada may have recognized on the sale of the goods in question if it had been the successful

Canada. Cet élément essentiel est très semblable à la notion d’« établissement stable » utilisée au Canada dans les lois et traités relatifs à l’impôt sur le revenu. Cette notion connote l’existence d’un établissement fixe dans le territoire en question. Si on emprunte ce terme issu du domaine fiscal, on peut dire qu’un fournisseur canadien est une entité ayant un établissement stable au Canada. Ainsi, la définition de « fournisseur canadien » vise tant la société constituée au Canada, qui est la propriété exclusive de non-résidents, que la succursale canadienne d’une société non résidente. Dans ces deux exemples, les conditions prévues dans la définition seront respectées si on établit l’existence d’un « établissement stable ».

[62] À mon sens, l’entité qui souhaite établir qu’elle répond à la condition découlant des mots « au Canada » figurant aux paragraphes 502(1) et 101(1) devra fondamentalement démontrer qu’elle respecte cette même exigence de l’« établissement stable » formant l’essence de la définition de « fournisseur canadien ». Sans « établissement stable », il m’est difficile de concevoir que l’entité en question puisse être en mesure de remplir les obligations prévues aux termes du marché à l’intérieur du Canada. Par conséquent, à toutes fins utiles, l’exigence de l’article 502 liée aux mots « au Canada » sera respectée par toute entité répondant aux conditions prévues dans la définition de « fournisseur canadien ». Il s’ensuit que le contrat visé à l’article 502 doit intervenir, ou être intervenu, entre une entité gouvernementale et une autre ayant le statut de fournisseur canadien.

[63] Il est clair que Northrop Overseas aurait pu recourir à un arrangement semblable à celui envisagé par le contrat mentionné au paragraphe 6 des présents motifs pour que la portée de l’ACI s’étende à sa participation à la procédure d’attribution de marché en cause, en faisant soumissionner Northrop Canada. Naturellement, les nacelles de désignation d’objectif à CIMP auraient été acquises auprès de Northrop Overseas pour ensuite être livrées à TPSGC par une entité ayant en apparence le statut de fournisseur canadien.

[64] Northrop Overseas a choisi en cette occasion de ne pas structurer ainsi ses affaires, ce qui était son droit. La possibilité que les profits qu’aurait réalisés Northrop Canada sur la vente des produits si elle avait remporté le marché soient assujettis à l’impôt canadien explique peut-être en partie ce choix. En revanche, il est possible

bidder. In contrast, under the direct bid approach that Northrop Overseas actually employed, any profit realized by Northrop Overseas from the sale of the goods, if it had been the successful bidder, may have been outside the reach of the Canadian income tax authorities. Of course, these hypothetical income tax motivations on the part of Northrop Overseas would be completely proper. However, one might speculate that by requiring a party to have a “permanent establishment” in Canada (which, in my view, would be the logical consequence of having Canadian supplier status) as a precondition to obtaining the benefits of the AIT, the parties to the AIT may have intended those benefits to come at the cost of an exposure to Canadian federal and provincial income tax as a result of being selected as the successful bidder on a Canadian federal or provincial government procurement. Any entity with Canadian supplier status would have such an exposure.

[65] Northrop Overseas argues that because the procurement was open to all bidders and, according to Northrop, the federal government stated that the AIT was the applicable trade agreement, the provisions of the AIT must be available to all bidders who participate in the procurement. It should then follow, so the argument goes, that all bidders are entitled to complain to the CITT in respect of alleged breaches of the AIT. In my view, this argument is overly broad and cannot be accepted.

[66] The question of whether any or all of the three trade agreements is applicable to any particular bidder in respect of a procurement should be answered, in my view, by reference to the subject-matter of the procurement and the circumstances of the bidder. The question cannot be answered solely from the perspective of the procuring party, since it will always be the Government of Canada or one of the provinces, or an entity under the control of such a government.

[67] The starting point would be to identify the subject-matter of the procurement and to determine whether that subject-matter is excluded from the ambit of any or all of the trade agreements. In the present circumstances, the items contemplated by the procurement—the AMIRS targeting pods and related services—are specifically excluded from the scope of NAFTA and the *Agreement on Government Procurement*, for the reasons previously

qu’en soumissionnant directement comme elle l’a fait, Northrop Overseas ait été en mesure de mettre à l’abri des autorités fiscales canadiennes les profits réalisés sur la vente des produits visés par le marché, si elle avait remporté ce dernier. Évidemment, il serait tout à fait indiqué de la part de Northrop Overseas de se laisser guider par de telles motivations d’ordre fiscal. Toutefois, on peut supposer qu’en obligeant une partie à avoir un « établissement stable » au Canada (ce que j’estime être la conséquence logique de l’obtention du statut de fournisseur canadien) pour pouvoir jouir des avantages de l’ACI, les parties à l’ACI entendaient peut-être que ces avantages s’obtiennent au prix d’un assujettissement à l’impôt fédéral et provincial canadiens sur le revenu, du fait d’avoir été le soumissionnaire choisi pour un marché public fédéral ou provincial au Canada. Toute entité ayant le statut de fournisseur canadien serait assujettie à un tel impôt.

[65] Northrop Overseas prétend que puisque le marché était ouvert à tous les soumissionnaires et que, selon elle, le gouvernement fédéral avait déclaré que l’accord commercial applicable était l’ACI, tous les soumissionnaires participant à la procédure de marché devraient pouvoir se prévaloir des dispositions de l’ACI. Suivant cet argument, tous les soumissionnaires devraient par conséquent avoir le droit de s’adresser au TCCE à l’égard de toute prétendue violation de l’ACI. À mon sens, cet argument a une portée excessive et ne peut être accepté.

[66] Pour décider si un ou plusieurs des trois accords commerciaux s’appliquent à un soumissionnaire donné en rapport avec un marché, il faut, selon moi, tenir compte de l’objet du marché et de la situation du soumissionnaire. On ne peut répondre à cette question en se plaçant uniquement du point de vue de la partie acquéreuse, puisqu’il s’agira toujours du gouvernement du Canada, de celui d’une province ou d’une de ses entités.

[67] Le point de départ consisterait donc à identifier l’objet du marché et à déterminer si cet objet est exclu du champ d’application de l’un ou de plusieurs des accords commerciaux. En l’espèce, les articles envisagés dans le cadre du marché — les nacelles de désignation d’objectif dotées de CIMP et les services afférents — sont expressément exclus du champ d’application de l’ALÉNA et de l’*Accord sur les marchés publics*, pour les raisons men-

mentioned. However, nothing in the AIT specifically excludes those goods and services. Consistent with this determination, the Letter of Interest published on MERX refers only to the AIT and not to NAFTA and the *Agreement on Government Procurement*.

[68] In my view, that reference means nothing more than that of the three trade agreements, two of them are inapplicable and the third, the AIT, has potential application in relation to the subject-matter of the procurement. That reference does not have the effect of a government concession or promise that the AIT will necessarily have application to all bidders.

[69] It is important to note that nowhere in the RFP is there any reference to the AIT, much less a promise that the provisions of the AIT will be extended by the Government of Canada to cover any entity that makes a bid in response to the RFP. The only reference to the AIT appears in the Letter of Interest, which also contains the following provision:

The issuance of this LOI is not to be considered in any way as a commitment by the Government of Canada or as authority to companies to undertake any work which could be charged to Canada; nor is this LOI to be considered a commitment to issue RFPs or award a contract for the *AMIRS* project. [Emphasis added.]

[70] In my view, nothing in the Letter of Interest or the RFP can be construed as a promise or a commitment on the part of PWGSC or the federal government that the provisions of the AIT would extend to all entities who submit bids in relation to the procurement contemplated by the RFP. The reference to the AIT in the Letter of Interest, at most, can be taken as an indication that the goods and services that are the subject-matter of the procurement are within the scope of the AIT, and not within the scope of the other two trade agreements. As previously indicated, an entity that wishes to avail itself of the benefits of the provisions of the AIT must demonstrate that its circumstances are such as to bring it within the scope of the AIT. In the situation under consideration in this appeal, this would require that entity to demonstrate that it meets the “within Canada” requirements in Articles 101(1) and 502(1).

tionnées précédemment. Toutefois, ces produits et services ne sont exclus nulle part dans l’ACI. Conformément à cette constatation, la lettre d’intérêt publiée dans le MERX mentionne uniquement l’ACI et ne renvoie ni à l’ALÉNA ni à l’*Accord sur les marchés publics*.

[68] J’estime que cette mention ne veut rien dire de plus que ce qui suit : des trois accords commerciaux, deux sont inapplicables et le troisième, l’ACI, est d’application possible en ce qui a trait à l’objet du marché. Cette mention n’a pas l’effet d’une concession ou d’une promesse du gouvernement aux termes de laquelle l’ACI s’appliquera nécessairement à tous les soumissionnaires.

[69] Il importe de noter qu’aucune mention n’est faite de l’ACI dans la DDP, encore moins celle-ci renferme-t-elle la promesse que l’application des dispositions de l’ACI sera élargie par le gouvernement du Canada à toute entité présentant une offre en réponse à la DDP. L’unique mention de l’ACI apparaît dans la lettre d’intérêt, qui prévoit aussi ce qui suit :

[TRADUCTION] Ce n’est pas parce que le gouvernement du Canada publie cette lettre d’intérêt qu’il s’engage à réaliser ce projet ou à autoriser les entreprises intéressées à effectuer des travaux qui pourraient être facturés au Canada; on ne doit pas considérer non plus qu’en publiant cette lettre d’intérêt, le gouvernement du Canada s’engage à publier des DDP ou à attribuer des marchés pour le projet relatif aux *CIMP*. [Non souligné dans l’original.]

[70] Je suis d’avis que ni la lettre d’intérêt ni la DDP ne peuvent être interprétées comme une promesse ou un engagement de la part de TPSGC ou du gouvernement fédéral d’étendre l’application des dispositions de l’ACI à toutes les entités qui déposent des soumissions dans le cadre du marché envisagé par la DDP. Le fait que la Lettre d’intérêt mentionne l’ACI ne peut, au mieux, qu’être considéré comme une indication que les produits et services qui font l’objet du marché sont couverts par l’ACI mais non par les deux autres accords commerciaux. Ainsi que je l’ai déjà signalé, l’entité qui souhaite se prévaloir des avantages découlant des dispositions de l’ACI doit démontrer que sa situation fait en sorte qu’elle soit visée par l’ACI. Dans la situation examinée ici, l’entité devra démontrer qu’elle respecte les exigences découlant des mots « au Canada » présents aux paragraphes 101(1) et 502(1).

[71] This point may be illustrated if one assumes that a procurement relates to a type of goods that is within the ambit of all three of the trade agreements. In those circumstances, the Letter of Interest published on MERX would presumably list all three trade agreements as having potential application to this hypothetical procurement. If an unsuccessful bidder wishes to make a complaint, to which agreement does that bidder refer in its complaint? Surely, it cannot be said that simply because the goods in question are not excluded from the scope of any of those agreements, the potential complainant has a choice of which of the three agreements it can rely upon. If a prospective complainant's only place of business is in the United States and the goods in question would be shipped from that place of business to a Canadian point of delivery specified in the procurement, it seems clear to me that the procurement would be more properly construed as a cross-border movement of those goods and not a movement of them "within Canada". As such, the prospective complainant would be expected to refer to NAFTA to ascertain whether there was a breach of its provisions in relation to the procurement. To further illustrate the point, suppose one of the unsuccessful bidders in this hypothetical procurement was a Chinese corporation and the goods in question that it hoped to provide were to be manufactured in and shipped from China. Surely, it could not be the case that such an aggrieved Chinese bidder would be permitted to make a complaint based upon an alleged breach of NAFTA when neither that bidder nor its goods had any connection with the United States or Mexico, simply because it was permitted to participate in the procurement process and the goods in question (i.e. the subject-matter of the procurement) were within the scope of NAFTA.

[72] In my view, these illustrations demonstrate that the provisions of the three trade agreements are not applicable to an aggrieved participant in a procurement simply because that procurement is open to all bidders and because the subject-matter of the procurement is not specifically excluded from the ambit of any of those agreements. Instead, the aggrieved bidder must demonstrate that its circumstances are such as to bring it within the scope of the particular trade agreement that it alleges to have been breached.

[71] Ce point peut être illustré en partant de l'hypothèse où un marché porte sur un type de produit visé par les trois accords commerciaux. Dans une telle situation, on peut présumer que la Lettre d'intérêt publiée dans le MERX ferait état de l'application possible de chacun des trois accords commerciaux à l'égard de ce marché hypothétique. Mais, si un soumissionnaire non retenu souhaite formuler une plainte, quel accord devra-t-il invoquer dans sa plainte? On ne peut certes affirmer, du simple fait que les produits en question ne sont exclus du champ d'application d'aucun de ces accords, que l'éventuel plaignant aura le choix de l'accord sur lequel il pourra se fonder. Si son unique établissement est situé aux États-Unis et que les produits en question sont censés être expédiés depuis cet établissement jusqu'au point de livraison au Canada que précise le marché, il me semble évident que ce marché porte sur le transport transfrontalier de produits et non sur leur libre circulation « au Canada ». Par conséquent, on est en droit de s'attendre à ce que l'éventuel plaignant se réfère à l'ALÉNA pour déterminer s'il y a eu violation des dispositions applicables au marché. Pour illustrer davantage ce point, supposons que l'un des soumissionnaires perdants de ce marché hypothétique soit une société chinoise et que la fabrication des produits qu'elle avait espéré pouvoir fournir devait se faire en Chine, d'où ils devaient être expédiés. Le soumissionnaire chinois qui s'estime lésé ne serait certainement pas autorisé à présenter une plainte reposant sur une prétendue violation de l'ALÉNA alors que ni lui ni ses produits n'ont de liens avec les États-Unis et le Mexique, pour la simple raison qu'on l'a autorisé à participer à la procédure d'attribution de marché et que les produits en cause (c.-à-d. l'objet du marché) étaient visés par l'ALÉNA.

[72] Je crois que ces illustrations démontrent qu'aucune des dispositions des trois accords commerciaux ne s'applique à un soumissionnaire lésé du seul fait que la procédure d'attribution de marché est ouverte à tous les soumissionnaires et que l'objet du marché n'est pas expressément exclu du champ d'application de ces accords. Au contraire, le soumissionnaire lésé doit faire la démonstration que sa situation est telle qu'il entre dans le champ d'application de l'accord commercial particulier dont il allègue la violation.

Article 504(6)

[73] Northrop Overseas argues that Article 504(6) would be “meaningless if the AIT ceases to apply to a procurement when a non-Canadian supplier bids on it.” I do not agree.

[74] Article 504(6) is included in Article 504, which is entitled “Reciprocal Non-Discrimination”. That provision reads as follows:

**Article 504:** ...

6. Except as otherwise required to comply with international obligations, a Party may limit its tendering to Canadian goods or suppliers, subject to the following conditions:

- (a) the procuring Party must be satisfied that there is sufficient competition among Canadian suppliers;
- (b) all qualified suppliers must be informed through the call for tenders of the existence of the preference and the rules applicable to determine Canadian content; and
- (c) the requirement for Canadian content must be no greater than necessary to qualify the procured goods as a Canadian good.

[75] In my view, the assertion that the AIT can be rendered inapplicable to a procurement simply because one bidder does not have the status of a Canadian supplier is misguided. The applicability of the AIT is to be determined both at the procurement level and at the level of each participant in it. Once it is determined that the subject-matter of the procurement—the goods and/or services in issue—are not precluded from the application of the AIT, the particular circumstances of a bidder must then be considered.

[76] The fact that by meeting certain criteria specified in Article 504(6) a procuring party can limit its tendering to Canadian goods or suppliers does not, in any way, suggest that where such party does not choose to so restrict its tendering, those who would not otherwise be subject to the AIT, having regard to their particular circumstances,

Le paragraphe 504(6)

[73] Northrop Overseas soutient que le paragraphe 504(6) serait [TRADUCTION] « inutile si l’ACI cessait de s’appliquer à un marché dès qu’un fournisseur non canadien soumissionne ». Je ne partage pas cet avis.

[74] Le paragraphe 504(6) fait partie de l’article 504, intitulé « Non-discrimination réciproque ». Il est libellé comme suit :

**Article 504 :** [...]

6. Sauf disposition contraire nécessaire pour assurer le respect d’obligations internationales, une Partie peut limiter l’appel d’offres à des produits canadiens, à des services canadiens ou à des fournisseurs canadiens, sous réserve des conditions suivantes :

- a) la Partie qui lance l’appel d’offres doit être convaincue de l’existence d’une concurrence suffisante entre les fournisseurs canadiens;
- b) tous les fournisseurs qualifiés doivent être informés, dans l’appel d’offres, de l’existence de la préférence et des règles qui seront appliquées pour déterminer le contenu canadien;
- c) l’exigence en matière de contenu canadien ne doit pas être supérieure à ce qui est nécessaire pour que le produit ou le service visé par le marché public soit qualifié de produit ou de service canadien.

[75] À mon avis, l’affirmation selon laquelle l’application de l’ACI peut être écartée du seul fait que l’un des soumissionnaires n’a pas la qualité de fournisseur canadien est erronée. L’applicabilité de l’ACI doit être déterminée tant au niveau du marché qu’à celui de chacun de ses participants. Une fois établi que l’objet du marché — les produits et services en cause — n’est pas soustrait à l’application de l’ACI, il faut procéder à l’examen des circonstances propres au soumissionnaire.

[76] Le fait que la partie acquéreuse, en respectant certains critères précisés au paragraphe 504(6), puisse limiter son appel d’offres aux produits et aux fournisseurs canadiens n’indique nullement que, lorsqu’elle fait ce choix, ceux qui en raison de leur situation propre ne seraient normalement pas assujettis à l’ACI obtiennent

should suddenly become entitled to claim that they are subject to the AIT.

[77] While the correct interpretation of Article 504(6) is not obvious, the provision specifies that a procuring party may only limit its tendering to Canadian goods or suppliers in the limited circumstances described in paragraphs (6)(a), (b) and (c) of that Article. Thus, procurements that are open to both Canadian and non-Canadian suppliers may have been intended by the parties to be the norm. However, such an intention does not support an argument that the parties to the AIT must have also intended to provide non-Canadian suppliers with the rights that the AIT confers on those who have the status of Canadian suppliers. Instead, the intention to normally include non-Canadian suppliers as bidders in procurements can reasonably be considered to be a means of limiting indirect discrimination by procuring parties.

[78] The issue of indirect discrimination may be illustrated by an example. Suppose that the government of province A wishes to tender for widgets and that there are two Canadian suppliers of widgets. Supplier one, a resident of province A, manufactures the widgets in that province, while supplier two, a resident of another province, imports its widgets. By specifying that the widgets that are to be procured must be Canadian goods, as contemplated by Article 504(6)(c), the government of province A would, in effect, ensure that its local bidder, supplier one, would receive the contract. Thus, province A may have unfairly discriminated against supplier two. However, such a procurement would likely offend the condition in Article 504(6)(a), which requires that there must be a sufficient level of competition among Canadian suppliers. As a result, this hypothetical procurement would likely have to be open to non-Canadian suppliers, so as to ensure that there was sufficient competition to prevent supplier one from being the beneficiary of discrimination from its provincial government. The requirement to include non-Canadian suppliers in these hypothetical circumstances illustrates that the intention of Article 504(6) is to prohibit procuring parties from engaging in indirect discrimination and not to confer the benefits of the AIT on non-Canadian suppliers.

soudain le droit de revendiquer leur assujettissement à l'ACI.

[77] Bien que l'interprétation qu'il convient de donner au paragraphe 504(6) ne soit pas évidente, la disposition précise que la partie qui lance l'appel d'offres peut limiter son appel d'offres aux produits et fournisseurs canadiens que dans les cas prévus aux alinéas (6)a), b) et c) de cet article. Il se peut que les parties aient eu l'intention de faire en sorte que l'ouverture des marchés aux fournisseurs canadiens et non canadiens soit la norme. Cependant, cette intention ne peut étayer l'argument voulant que les parties à l'ACI aient nécessairement eu l'intention d'offrir également aux fournisseurs non canadiens le bénéfice des droits que confère l'ACI à ceux qui ont la qualité de fournisseur canadien. Il est plus raisonnable de penser que la volonté d'inclure les fournisseurs non canadiens à titre de soumissionnaires dans le cadre des marchés est plutôt un moyen de limiter la discrimination indirecte que peuvent exercer les parties acquéreuses.

[78] Cette question de la discrimination indirecte peut être illustrée par un exemple. Supposons que le gouvernement de la province A souhaite lancer un appel d'offres pour l'achat d'un article pour lequel il n'existe que deux fournisseurs canadiens. Le fournisseur n° 1, un résident de la province A, fabrique les articles dans cette province, alors que le fournisseur n° 2, qui réside dans une autre province, importe les articles. S'il précise que les articles visés par le marché doivent être des produits canadiens, comme le prévoit l'alinéa 504(6)c), le gouvernement de la province A s'assurerait dans les faits d'octroyer le contrat au soumissionnaire local, le fournisseur n° 1. Il se peut que la province A ait ainsi exercé de la discrimination contre le fournisseur n° 2. Toutefois, un tel marché contreviendrait vraisemblablement à la condition énoncée à l'alinéa 504(6)a), selon laquelle il doit exister une concurrence suffisante entre les fournisseurs canadiens. Par conséquent, il serait probablement nécessaire d'ouvrir ce marché hypothétique aux fournisseurs non canadiens de manière à garantir une concurrence suffisante empêchant le fournisseur n° 1 de tirer avantage de la discrimination exercée par son gouvernement provincial. L'obligation d'inclure des fournisseurs non canadiens dans un tel cas démontre que le paragraphe 504(6) vise à interdire aux parties qui lancent un appel d'offres de se livrer indirecte-



### Application

[79] In its reasons, the CITT correctly determined that a designated contract has to be a contract described in Article 502. However, in my view, the CITT erred in its interpretation of that Article by failing to consider the “within Canada” requirement, which requires the circumstances of the particular bidder to be considered. The only consideration of Article 502 appears in paragraph 19 [of the CITT decision] which states:

Article 502 of the *AIT* essentially limits the coverage of the procurement chapter of the *AIT* to procurement over specified dollar values and excludes certain procuring entities from coverage.

Clearly, that paragraph contains no analysis or discussion of the “within Canada” requirement. In my view, this error is a sufficient basis upon which to set aside the decision of the CITT.

[80] The CITT did not consider whether Northrop Overseas met the definition of “Canadian supplier” so that the “within Canada” requirement in Article 502(1) could be met and the record before us is, in my view, insufficient for such a determination to be made by this Court. Such a determination would be best undertaken by the CITT.

[81] In the event that the CITT should determine that Northrop Overseas does not meet the definition of “Canadian supplier”, Northrop Overseas would not be able to meet the “within Canada” requirement in Articles 502(1) and 101(1). Consequently, Northrop Overseas would not be able to demonstrate that, in its circumstances, the designated contract requirement is met. It would follow that Northrop Overseas would not meet the definition of “potential supplier” [in section 30.1 of the Act], since that definition contemplates an actual or prospective bid on a designated contract. As a result, the CITT would be without jurisdiction to hear Northrop Overseas’ complaint. While such a conclusion is premature, it is also noted that such a conclusion would not

ment à de la discrimination, et non à conférer aux fournisseurs non canadiens les avantages prévus à l’ACI.

### La demande

[79] Dans ses motifs, le TCCE a statué à juste titre qu’un contrat spécifique était nécessairement un contrat visé à l’article 502. Ceci étant, je suis d’avis que le TCCE a fait une interprétation erronée de cet article en omettant de tenir compte de l’exigence découlant des mots « au Canada », selon laquelle il faut tenir compte des circonstances propres au soumissionnaire en cause. L’article 502 n’a fait l’objet que d’un bref examen, au paragraphe 19 :

L’article 502 de l’*ACI* limite pour l’essentiel l’application du chapitre de l’*ACI* sur les marchés publics à certaines valeurs monétaires et exclut certaines entités acheteuses du champ d’application.

Il est clair que ce paragraphe ne contient ni analyse ni examen approfondi de l’exigence liée aux mots « au Canada ». J’estime que cette erreur représente un motif suffisant pour annuler la décision du TCCE.

[80] Le TCCE ne s’est pas demandé si Northrop Overseas répondait à la définition du « fournisseur canadien » de sorte que l’exigence liée aux mots « au Canada » du paragraphe 502(1) puisse être respectée et, selon moi, le dossier dont est saisie la Cour n’est pas assez complet pour lui permettre de procéder à une telle détermination. Le TCCE est davantage en mesure d’y parvenir.

[81] Si le TCCE en venait à juger que la société ne répond pas à la définition du fournisseur canadien, Northrop Overseas serait incapable de respecter le critère lié aux mots « au Canada » des paragraphes 502(1) et 101(1). Conséquemment, elle ne serait pas en mesure de démontrer que, eu égard à sa situation, l’exigence liée au contrat spécifique est remplie. Il s’ensuivrait que Northrop Overseas ne répondrait pas à la définition du « fournisseur potentiel » [à l’article 30.1 de la Loi], puisque cette dernière vise le soumissionnaire réel ou potentiel d’un contrat spécifique. Le TCCE n’aurait donc pas compétence pour instruire la plainte de Northrop Overseas. Bien qu’il soit prématuré de tirer une telle conclusion, il convient par ailleurs de mentionner que si elle s’avérait,

leave Northrop Overseas bereft of any potential remedy. Indeed, Northrop Overseas has already commenced an application in the Federal Court for judicial review of the decision of PWGSC to award the contract under consideration to Lockheed.

[82] As pointed out by my colleague Létourneau J.A., the prospect of a procurement process giving rise to complaint proceedings before both the CITT and the Federal Court, by way of a judicial review, is unappealing. Duplicative proceedings are often inefficient and costly. However, nothing in the AIT, the Act or the Regulations indicates that all complaints in relation to procurements within the scope of the AIT must be brought before the CITT. Indeed, Northrop Overseas has proved that point by undertaking action before the Federal Court, as well as before the CITT.

[83] If the decision in this appeal were to be that Northrop Overseas has the ability to proceed with its complaint before the CITT, such a decision would not have the effect of denying the jurisdiction of the Federal Court to hear an application for judicial review. Thus, the prospect of inefficient and costly duplicative proceedings would still be with us, although in this case, Northrop Overseas would be free to choose which of the two procedures it wishes to follow. Nothing in such a decision would prevent an aggrieved Canadian supplier in a future procurement from commencing judicial review proceedings in respect of its complaint in relation to that procurement if, for some reason, that Canadian supplier chose to proceed in that fashion.

[84] It is apparent to me that a solution to the potential problem of duplicative proceedings lies elsewhere—with the parties to the AIT or possibly with Parliament. I would only observe that the remedies available to a complainant, in respect of a procurement, who is obliged to proceed by way of judicial review are likely to be less comprehensive than those that are within the power of the CITT. Otherwise, one would assume that complainants would avail themselves of the judicial review option more frequently than appears to be the case. In my view, this underscores the potential benefits that a complainant, in respect of a procurement, may derive if it is able to bring itself under the provisions of Chapter 5 of the AIT. However, as previously discussed, such a complainant must first be

Northrop Overseas ne serait pas pour autant privée de tout recours. En fait, la société a déjà intenté une demande en Cour fédérale pour faire contrôler la décision de TPSGC d'octroyer le contrat en cause à Lockheed.

[82] Ainsi que le signale mon collègue le juge Létourneau, la perspective qu'une procédure d'attribution d'un marché entraîne des instances à la fois devant le TCCE et la Cour fédérale, par voie de contrôle judiciaire, n'a rien de réjouissant. Le dédoublement de procédures est souvent inefficace et coûteux. Cependant, rien n'indique, dans l'ACI, la Loi ou le Règlement, que toutes les plaintes portant sur un marché visé par l'ACI doivent être adressées au TCCE. En effet, Northrop Overseas en a fait la preuve en engageant des actions devant la Cour fédérale de même que devant le TCCE.

[83] Si la décision dans le présent appel devait être que Northrop Overseas peut poursuivre la procédure de plainte devant le TCCE, cela n'aurait pas pour effet de priver la Cour fédérale de son pouvoir d'instruire une demande de contrôle judiciaire. Ainsi, la possibilité d'un dédoublement de procédures inefficace et coûteux demeurerait, quoique dans un tel cas, Northrop Overseas serait libre de choisir celle des deux procédures à laquelle elle souhaite donner suite. Une telle décision n'empêcherait nullement le fournisseur canadien qui serait lésé dans un marché ultérieur d'intenter un recours en contrôle judiciaire relativement à sa plainte au sujet de ce marché si, pour quelque raison, il choisissait de procéder ainsi.

[84] Il me semble évident que la solution au problème éventuel du dédoublement de procédures se trouve ailleurs — entre les mains des parties à l'ACI ou peut-être, du législateur. Je me contenterais de signaler que les recours offerts, dans le cadre d'un marché, au plaignant qui est obligé de procéder par voie de contrôle judiciaire ne sont vraisemblablement pas aussi exhaustifs que ceux qui relèvent du TCCE. S'il en était autrement, on peut supposer que les plaignants se prévaudraient du contrôle judiciaire plus fréquemment qu'ils ne semblent le faire actuellement. À mon avis, cela fait ressortir les avantages que peut tirer l'auteur d'une plainte relative à un marché s'il réussit à entrer dans le champ d'application du chapitre 5 de l'ACI. Toutefois, conformément à l'analyse qui

able to demonstrate that its activities in relation to the procurement are of the type contemplated by Article 502.

### Conclusion

[85] The three trade agreements may be regarded as “doors” into the jurisdiction of the CITT. A potential complainant in respect of a procurement may pass through a “door” and thereby gain access to the CITT complaint procedure, by demonstrating that the subject-matter of the procurement is within the scope of one of the trade agreements and that the activity contemplated by that potential complainant is covered by, or within the scope of, that agreement. In the present circumstances, the NAFTA and the *Agreement on Government Procurement* “doors” are closed because the subject-matter of the procurement is specifically excluded from the scope of those agreements. The AIT, the only remaining “door”, will only be open to Northrop Overseas if it can demonstrate that it is a Canadian supplier that would be engaged in a procurement within Canada, as required by Article 502(1), if it were to be awarded the contract contemplated by the RFP.

### DISPOSITION

[86] I would allow the application for judicial review, with costs payable by the respondent Northrop Overseas, set aside the decision of the CITT and refer the matter back to the CITT to determine whether Northrop Overseas is a Canadian supplier.

SEXTON J.A.: I agree.

\* \* \*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

LÉTOURNEAU J.A. (dissenting):

[87] I have had the benefit of reading the reasons prepared by my colleague Ryer J.A. in which he accepts the submissions made by the Attorney General and Lockheed Martin Corporation (Lockheed). I think these submissions

précède, ce plaignant doit d’abord être en mesure de démontrer que ses activités, eu égard au marché, sont du type visé à l’article 502.

### Conclusion

[85] Les trois accords commerciaux peuvent être vus comme des « portes » donnant accès à la compétence du TCCE. L’auteur éventuel d’une plainte relative à un marché pourra traverser cette « porte » et accéder à la procédure de plainte devant le TCCE s’il peut démontrer que l’objet du marché entre dans le champ d’application de l’un des accords commerciaux et que l’activité qu’il envisage lui-même est visée, ou couverte, par cet accord. En l’espèce, les « portes » de l’ALÉNA et de l’*Accord sur les marchés publics* sont fermées parce que l’objet du marché est précisément exclu de la portée de ces accords. L’ACI, seule « porte » restante, ne s’ouvrira à Northrop Overseas que si elle peut faire la preuve de sa qualité de fournisseur canadien ayant passé un marché au Canada, tel que l’exige le paragraphe 502(1), si elle devait recevoir le contrat envisagé par la DDP.

### DISPOSITIF

[86] J’accueillerais la demande de contrôle judiciaire, je condamnerais la défenderesse Northrop Overseas aux dépens, j’annulerais la décision du TCCE et je lui renverrais l’affaire afin qu’il décide si Northrop Overseas est un fournisseur canadien.

LE JUGE SEXTON, J.C.A. : Je suis d’accord.

\* \* \*

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

LE JUGE LÉTOURNEAU, J.C.A. (dissent) :

[87] J’ai eu l’avantage de lire les motifs rédigés par mon collègue, le juge Ryer, dans lesquels il accepte les observations présentées par le procureur général et Lockheed Martin Corporation (Lockheed). Je pense que

have the effect of amending the provisions conferring jurisdiction upon the Canadian International Trade Tribunal (Tribunal). In fact, they read in requirements and restrictions which do not appear in these provisions and were not intended to appear therein.

[88] The relevant provisions are Article 502 of the *Agreement on Internal Trade* implemented by the *Agreement on Internal Trade Implementation Act*, S.C. 1996, c. 17, sections 30.1 and 30.11 of the *Canadian International Trade Tribunal Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 47 (CITT Act) and subsection 3(1) of the *Canadian International Trade Tribunal Procurement Inquiry Regulations*, SOR/93-602 (CITTPI Regulations).

[89] These provisions read:

[*Agreement on Internal Trade*]

Article 502: Scope and Coverage

1. This Chapter applies to measures adopted or maintained by a Party relating to procurement within Canada by any of its entities listed in Annex 502.1A, where the procurement value is:

- (a) \$25,000 or greater, in cases where the largest portion of the procurement is for goods;
- (b) \$100,000 or greater, in cases where the largest portion of the procurement is for services, except those services excluded by Annex 502.1B; or
- (c) \$100,000 or greater, in the case of construction.

2. Subject to paragraphs 3 and 4 and Article 517(3), entities listed in Annexes 502.2A and 502.2B are excluded from this Chapter.

3. The entities listed in Annex 502.2B shall be free to pursue commercial procurement practices that may otherwise not comply with this Chapter. Nevertheless, the Parties shall not direct those entities to discriminate against the goods, services or suppliers of goods or services of any Party, including those related to construction.

ces observations ont pour effet de modifier les dispositions qui confèrent sa compétence au Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal). En fait, elles y introduisent des exigences et des restrictions qui ne figurent pas dans les dispositions et qu'on n'a jamais voulu formuler.

[88] Les dispositions pertinentes en l'instance sont l'article 502 de l'*Accord sur le commerce intérieur*, mis en œuvre par la *Loi de mise en œuvre de l'Accord sur le commerce intérieur*, L.C. 1996, ch. 17, les articles 30.1 et 30.11 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 47 (Loi sur le TCCE) et le paragraphe 3(1) du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*, DORS/93-602 (Règlement ETCCEMP).

[89] Ces dispositions sont ainsi libellées :

[*Accord sur le commerce intérieur*]

Article 502 : Portée et champ d'application

1. Le présent chapitre s'applique aux mesures adoptées ou maintenues par une Partie relativement aux marchés publics suivants, passés au Canada par une de ses entités énumérées à l'annexe 502.1A :

- a) les marchés d'une valeur d'au moins 25 000 \$ et portant principalement sur des produits ;
- b) les marchés d'une valeur d'au moins 100 000 \$ et portant principalement sur des services, sauf ceux précisés à l'annexe 502.1B;
- c) les marchés d'une valeur d'au moins 100 000 \$ et portant sur des travaux de construction.

2. Sous réserve des paragraphes 3 et 4 et du paragraphe 517(3), les entités énumérées aux annexes 502.2A et 502.2B sont exclues du champ d'application du présent chapitre.

3. Les entités énumérées à l'annexe 502.2B sont libres d'appliquer, en matière de marchés publics, des pratiques commerciales par ailleurs non conformes avec le présent chapitre. Néanmoins, les Parties ne peuvent ordonner à ces entités d'exercer de la discrimination à l'égard des produits, des services ou des fournisseurs de produits ou services d'une Partie, y compris en matière de travaux de construction.

4. The Provinces, pursuant to negotiations under Article 517(1), agree to extend coverage of this Chapter to municipalities, municipal organizations, school boards and publicly-funded academic, health and social service entities no later than June 30, 1996.

5. Each Party shall communicate any modification to its lists of entities set out in the Annexes to this Article to all other Parties in writing without delay. [Emphasis added.]

[*Canadian International Trade Tribunal Act*]

#### COMPLAINTS BY POTENTIAL SUPPLIERS

**30.1** In this section and in sections 30.11 to 30.19,

“complaint” means a complaint filed with the Tribunal under subsection 30.11(1);

“designated contract” means a contract for the supply of goods or services that has been or is proposed to be awarded by a government institution and that is designated or of a class of contracts designated by the regulations;

“government institution” means any department or ministry of state of the Government of Canada, or any other body or office, that is designated by the regulations;

“interested party” means a potential supplier or any person who has a material and direct interest in any matter that is the subject of a complaint;

“potential supplier” means, subject to any regulations made under paragraph 40(f.1), a bidder or prospective bidder on a designated contract.

**30.11** (1) Subject to the regulations, a potential supplier may file a complaint with the Tribunal concerning any aspect of the procurement process that relates to a designated contract and request the Tribunal to conduct an inquiry into the complaint.

(2) A complaint must

(a) be in writing;

(b) identify the complainant, the designated contract concerned and the government institution that awarded or proposed to award the contract;

(c) contain a clear and detailed statement of the substantive and factual grounds of the complaint;

4. Au moyen des négociations prévues au paragraphe 517(1), les provinces conviennent d'étendre, au plus tard le 30 juin 1996, le champ d'application du présent chapitre aux municipalités, aux organismes municipaux, aux conseils et commissions scolaires ainsi qu'aux entités d'enseignement supérieur, de services de santé ou de services sociaux financés par l'État.

5. Chaque Partie communique sans délai et par écrit à toutes les autres Parties les modifications apportées à ses listes d'entités figurant aux annexes du présent article. [Non souligné dans l'original.]

[*Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*]

#### PLAINTES DES FOURNISSEURS POTENTIELS

**30.1** Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article et aux articles 30.11 à 30.19.

« contrat spécifique » Contrat relatif à un marché de fournitures ou services qui a été accordé par une institution fédérale — ou pourrait l'être — , et qui soit est précisé par règlement, soit fait partie d'une catégorie réglementaire.

« fournisseur potentiel » Sous réserve des règlements pris en vertu de l'alinéa 40f.1), tout soumissionnaire — même potentiel — d'un contrat spécifique.

« institution fédérale » Ministère ou département d'État fédéral, ainsi que tout autre organisme, désigné par règlement.

« intéressée » S'appliquant à « partie », le terme vise tout fournisseur potentiel ou toute personne ayant un intérêt économique direct dans l'affaire en cause dans une plainte.

« plainte » Plainte déposée auprès du Tribunal en vertu du paragraphe 30.11(1).

**30.11** (1) Tout fournisseur potentiel peut, sous réserve des règlements, déposer une plainte auprès du Tribunal concernant la procédure des marchés publics suivie relativement à un contrat spécifique et lui demander d'enquêter sur cette plainte.

(2) Pour être conforme, la plainte doit remplir les conditions suivantes :

a) être formulée par écrit;

b) préciser le contrat spécifique visé, le nom du plaignant et celui de l'institution fédérale chargée de l'adjudication du contrat;

c) exposer de façon claire et détaillée ses motifs et les faits à l'appui;

(d) state the form of relief requested;

(e) set out the address of the complainant to which notices and other communications respecting the complaint may be sent;

(f) include all information and documents relevant to the complaint that are in the complainant's possession;

(g) be accompanied by any additional information and documents required by the rules; and

(h) be accompanied by the fees required by the regulations.

(3) The Chairperson may assign one member of the Tribunal to deal with a complaint and a member so assigned has and may exercise all of the Tribunal's powers, and has and may perform all of the Tribunal's duties and functions, in relation to the complaint. [Emphasis added.]

[*Canadian International Trade Tribunal Procurement Inquiry Regulations*]

#### DESIGNATIONS

3. (1) For the purposes of the definition “designated contract” in section 30.1 of the Act, any contract or class of contract concerning a procurement of goods or services or any combination of goods or services, as described in Article 1001 of NAFTA, in Article 502 of the Agreement on Internal Trade or in Article I of the Agreement on Government Procurement, by a government institution, is a designated contract. [Emphasis added.]

[90] A reading of these interrelated provisions indicates that the Tribunal possesses the necessary jurisdiction to hear a complaint from a potential supplier which bids on a “designated contract designated by the regulations”, in the present circumstances a contract as described in Article 502 of the *Agreement on Internal Trade* (AIT).

[91] It cannot be disputed that a designated contract, i.e. a “contract concerning a procurement of goods or services ... as described ... in Article 502” of the AIT, was issued by the Government of Canada and that the Government of Canada is one of the entities listed in Annex 502.1A (emphasis added). The underlined words are those of the definition of “designated contract” found in subsection 3(1) of the CITTPI Regulations.

d) préciser la nature de la réparation demandée;

e) préciser l'adresse du plaignant où peuvent être envoyées les notifications et autres communications relatives à la plainte;

f) fournir tous les renseignements et documents pertinents que le plaignant a en sa possession;

g) fournir tous renseignements et documents supplémentaires exigés par les règles;

h) comporter le paiement des droits réglementaires.

(3) Le président peut désigner un membre du Tribunal pour l'instruction de la plainte. Celui-ci exerce dès lors les pouvoirs et fonctions du Tribunal. [Non souligné dans l'original.]

[*Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*]

#### DÉSIGNATIONS

3. (1) Pour l'application de la définition de « contrat spécifique » à l'article 30.1 de la Loi, est un contrat spécifique tout contrat relatif à un marché de fournitures ou services ou de toute combinaison de ceux-ci, accordé par une institution fédérale — ou qui pourrait l'être — et visé, individuellement ou au titre de son appartenance à une catégorie, à l'article 1001 de l'ALÉNA, à l'article 502 de l'Accord sur le commerce intérieur ou à l'article premier de l'Accord sur les marchés publics. [Non souligné dans l'original.]

[90] La lecture de ces dispositions interreliées nous indique que le Tribunal possède la compétence nécessaire pour instruire la plainte formulée par un fournisseur potentiel qui soumissionne relativement à un « contrat spécifique précisé par règlement », soit en l'occurrence un contrat visé par l'article 502 de l'*Accord sur le commerce intérieur* (l'ACI).

[91] C'est un fait incontestable qu'un contrat spécifique, à savoir un « contrat relatif à un marché de fournitures ou de services [...] visé [...] à l'article 502 » de l'ACI, a été accordé par le gouvernement du Canada et que celui-ci est l'une des entités énumérées à l'annexe 502.1A (je souligne). Les mots soulignés sont ceux de la définition de « contrat spécifique » figurant au paragraphe 3(1) du Règlement ETCCEMP.



[92] Indeed, the Letter of Interest sent to potential suppliers clearly identifies the contract as a designated contract. It indicates that all interested suppliers may submit a bid and that the trade agreement which applies is the AIT: see the Letter of Interest at Tab A, page 000046 of the applicant's application record.

[93] It is not disputed that the monetary threshold imposed by Article 502 is met. Finally, nobody disagrees that the respondent, Northrop Grumman Overseas Services Corporation (Northrop), is a potential supplier. It did make a bid on the contract and its bid was evaluated with the bids of the other potential suppliers.

[94] However, both the applicant and the respondent Lockheed originally submitted that Northrop cannot lodge a complaint before the Tribunal for two reasons: first, because the contract is not a designated contract for Northrop and second, because Northrop is not a Canadian supplier. This appears abundantly clear from paragraphs 22 to 76 and 13 to 65 of their respective memorandum of fact and law. It also appears from paragraphs 1 to 3, 11 to 13 of the Attorney General's supplementary submissions and 10 to 14 of his reply as well as paragraphs 11 to 17 and 4 to 12 of Lockheed's supplementary submissions and reply.

#### Whether the contract is a designated contract

[95] As I understand the situation with respect to the notion of designated contract, the argument has evolved to focus on the words "procurement within Canada" found in Article 502 of the AIT and on the definition of "potential supplier" in section 30.1 of the CITT Act. The contract, it is alleged, is not a designated contract for Northrop because Northrop is not a Canadian supplier and, therefore, the procurement by Northrop is not a procurement within Canada. Thus, the contract not being a designated contract, Northrop does not meet the definition of potential supplier and, consequently, is not a potential supplier.

[96] Starting first with the words "procurement within Canada" in Article 502 of the AIT, I believe these words

[92] En fait, la lettre d'intérêt envoyée aux fournisseurs potentiels mentionne clairement qu'il s'agit d'un contrat spécifique. Elle invite tous les fournisseurs intéressés à présenter une offre et précise que l'ACI est l'accord commercial qui s'applique : voir la lettre d'intérêt, onglet A, page 000046 du dossier de demande du demandeur.

[93] Il n'est pas contesté que le seuil monétaire prévu à l'article 502 est respecté. En définitive, personne ne nie que la défenderesse, Northrop Grumman Overseas Services Corporation (Northrop), soit un fournisseur potentiel. Elle a bel et bien présenté une soumission à l'égard du contrat et cette offre a été évaluée conjointement à celles des autres fournisseurs potentiels.

[94] Ceci étant, le demandeur et la défenderesse Lockheed ont tous les deux soutenu au départ que Northrop ne pouvait déposer une plainte devant le Tribunal pour deux raisons : d'abord, parce que le contrat n'est pas un contrat spécifique pour Northrop et, ensuite, parce que Northrop n'est pas un fournisseur canadien. Ces prétentions ressortent très clairement des paragraphes 22 à 76 et 13 à 65 de leur mémoire des faits et du droit respectif. Elles sont aussi présentes aux paragraphes 1 à 3 et 11 à 13 des observations supplémentaires du procureur général et 10 à 14 de sa réponse ainsi qu'aux paragraphes 11 à 17 et 4 à 12 des observations supplémentaires et de la réponse de Lockheed.

#### Le contrat est-il un contrat spécifique?

[95] Selon ce que je comprends de la situation par rapport à la notion de contrat spécifique, l'argument a évolué de manière à fixer l'attention sur les mots anglais « *procurement within Canada* » (« marchés publics [...] passés au Canada ») que renferme l'article 502 de l'ACI et sur la définition du fournisseur potentiel figurant à l'article 30.1 de la Loi sur le TCCE. On prétend que le contrat n'est pas un contrat spécifique pour Northrop parce que celle-ci n'est pas un fournisseur canadien et que, partant, le marché passé par Northrop n'est pas un marché passé au Canada. Le contrat n'étant pas un contrat spécifique, Northrop ne répond pas à la définition du fournisseur potentiel et, par le fait même, n'en est pas un.

[96] Commençons par les mots « *procurement within Canada* » de l'article 502 de l'ACI. Je crois que ces mots

have been given an interpretation that they cannot reasonably bear.

[97] “Procurement within Canada” refers in French to “*marchés publics ... passés au Canada*”. There is no doubt that what is involved here is a procurement, i.e. a “*marché public*”. The French words “*passés au Canada*” simply mean done (*fait*) or concluded (*conclu*) in Canada. To put it plainly and simply, they refer to a public deal or contract done in Canada which involves the Canadian government in this case. There is in these terms no requirement of a Canadian nationality for a potential supplier or that a potential supplier possesses a place of business in Canada.

[98] I agree with counsel for Northrop that “there is nothing in either the AIT or in the CITT Act to indicate that a procurement by the federal government ceases to be within Canada merely because a bidder may be located outside of Canada”: see Northrop’s supplementary submissions, at paragraph 8.

[99] Indeed, the entity issuing the procurement contemplated that the fulfillment of the acquisition contract would entail importing in Canada the needed supplies, even by Canadian suppliers. One purpose of the Letter of Interest, found at page 000047 of the applicant’s application record, was to:

- advise prospective suppliers that they will be required to comply with the International Traffic in arms Regulations (ITARs), and will be responsible for obtaining any necessary Government export licenses, and any other required licenses and Technical Assistance Agreements; and .... [Emphasis added.]

[100] In the same vein, article 9.2 of the proposed Model Contract stipulates that the contractor is responsible for export and import licenses and duties. It reads:

... the Contract Price includes the total cost to Canada for the Work including all export and import licenses, insurance, permits, all sales, use, excise and other or similar taxes levied, assessed or imposed under any legal jurisdiction in respect of anything required to be furnished, sold or delivered by the

ont reçu une interprétation qu’il est déraisonnable de leur donner.

[97] « *Procurement within Canada* » correspond en français à « *marchés publics [...] passés au Canada* ». Il ne fait aucun doute qu’on a affaire ici à un « *procurement* », c’est-à-dire un « *marché public* ». Les mots français « *passés au Canada* » signifient simplement « *fait* » (*done*) ou « *conclu* » (*concluded*) au Canada. En termes simples et concrets, ces mots font référence à un marché (*deal*) ou contrat public fait au Canada et impliquant, en l’occurrence, le gouvernement canadien. Il n’y a dans ces termes aucune obligation pour un fournisseur potentiel d’avoir la nationalité canadienne ou de posséder un établissement au Canada.

[98] Je partage l’avis de l’avocat de Northrop, qui affirme que [TRADUCTION] « rien dans l’ACI ou dans la Loi sur le TCCE n’indique qu’un marché du gouvernement fédéral cesse d’être au Canada uniquement parce qu’un soumissionnaire est situé à l’extérieur du Canada » : voir les observations supplémentaires de Northrop, au paragraphe 8.

[99] En fait, l’entité qui a lancé la procédure de marché avait prévu que la pleine exécution du contrat d’acquisition nécessiterait l’importation au Canada des fournitures requises, même dans le cas de fournisseurs canadiens. La Lettre d’intérêt, qui se trouve à la page 000047 du dossier de demande du demandeur, avait notamment le but suivant :

[TRADUCTION] - informer les éventuels fournisseurs qu’ils seront tenus de se conformer au Traffic in arms Regulations (ITAR) et qu’ils auront la responsabilité d’obtenir toutes les licences gouvernementales d’exportation nécessaires ainsi que toutes les autres licences et tous les accords d’assistance technique requis. [Non souligné dans l’original.]

[100] Dans la même veine, il est stipulé à l’article 9.2 du contrat type proposé que l’entrepreneur est responsable de l’obtention des licences d’exportation et d’importation et du paiement des droits afférents :

[TRADUCTION] [...] le prix du contrat comprend le coût global assumé par le Canada pour les travaux, y compris l’ensemble des licences d’exportation et d’importation, l’assurance, les permis, toutes les taxes de vente, d’utilisation, d’accise et taxes semblables ou autres perçues, établies ou imposées en vertu de

Contractor pursuant to the Contract. The deliverables at paragraph 9.1 are to be Delivered Duty Unpaid (DDU) (Incoterm 2000). The estimated price excludes Canadian Customs duties that are intended to be accounted for under Article 12. [Emphasis added.]

Article 17.1 of the said Contract required that the proposed AMIRS targeting pods “be delivered by the Contractor to Canada” on or before specified dates. This certainly envisages goods and supplies being fabricated outside Canada and imported in Canada by the potential supplier.

[101] In my respectful view, there is to be found in the terms “*marchés publics ... passés au Canada*” (procurement within Canada) no requirement whatsoever that the proposed goods originate from within Canada. In any event, if the words “procurement within Canada” refer to the place where the goods and the services are procured rather than the place where the contract is concluded as the French text of the provision indicates, all the supplies in this case and the subsequent maintenance activities are to be procured to Canadian military bases across Canada. If this is not procurement within Canada at its simplest expression, one is then left to wonder what it is.

[102] This now brings me to the argument based on the definition of “potential supplier”. As the applicant’s argument now goes in its circularity, a potential supplier, according to section 30.1 of the CITT Act, is “a bidder or prospective bidder on a designated contract.” And a designated contract is one that takes into account particular circumstances or characteristics of the potential supplier. In other words, a potential supplier is defined by the designated contract and a designated contract is defined by the potential supplier. This is the reasoning that allows the applicant and Lockheed to contend that the contract is a designated contract for the other bidders, but not for Northrop.

[103] I should say that there is nothing in the definitions of “potential supplier” and “designated contract” in

toute compétence légale relativement à toute chose devant être fournie, vendue ou livrée par l’entrepreneur aux termes du contrat. Les produits livrables mentionnés au paragraphe 9.1 doivent être livrés droits de douane non acquittés (DDNA) (Incoterm 2000). Le prix estimatif exclut les droits d’entrée au Canada qui sont pris en compte aux termes de l’article 12. [Non souligné dans l’original.]

L’article 17.1 du contrat en question exigeait que les nacelles de désignation d’objectif munies de CIMP [TRADUCTION] « soient livrées par l’entrepreneur au Canada » au plus tard aux dates précisées. Ainsi, on envisage certes la possibilité que les produits et fournitures soient fabriqués à l’extérieur du Canada puis importés au Canada par le fournisseur potentiel.

[101] En toute déférence, je suis d’avis que les termes « marchés publics [...] passés au Canada » (*procurement within Canada*) n’exigent d’aucune façon que les produits visés par la proposition soient d’origine canadienne. De toute façon, même si les mots « *procurement within Canada* » renvoient au lieu d’acquisition des produits et services plutôt qu’à celui de la conclusion du contrat comme le suggère la version française de la disposition, toutes les fournitures dont il est question ici de même que la maintenance subséquente doivent être fournies aux bases militaires canadiennes de partout au pays. Si ce n’est pas là l’expression la plus simple d’un marché passé au Canada, on peut alors s’interroger sur ce qui le sera.

[102] Cela m’amène à l’argument fondé sur la définition du « fournisseur potentiel ». Pour suivre le raisonnement du demandeur dans sa circularité, le fournisseur potentiel, suivant l’article 30.1 de la Loi sur le TCCE, est tout « soumissionnaire — même potentiel — d’un contrat spécifique ». Et un contrat spécifique est un contrat tenant compte de la situation ou des caractéristiques particulières du fournisseur potentiel. En d’autres termes, le fournisseur potentiel se définit à partir du contrat spécifique et le contrat spécifique, en fonction du fournisseur potentiel. C’est ce raisonnement qui permet au demandeur et à Lockheed de prétendre que le contrat est un contrat spécifique pour les autres soumissionnaires, mais non pour Northrop.

[103] Il me faut dire qu’il n’y a rien dans les définitions du « fournisseur potentiel » et du « contrat spécifique », à

section 30.1 of the CITT Act and subsection 3(1) of the CITTPI Regulations which either authorizes or requires that particular characteristics or circumstances of a bidder be taken into account in the determination of the nature of the contract. Unlike a chameleon which changes color according to circumstances, the designated contract is not a contract whose legal nature changes according to the status or the circumstances of the bidder. I fail to see how a designated contract for the procurement of goods or services as described in Article 502 of the AIT, issued by the federal government, is a designated contract for some bidders but ceases to be one for some other bidders on the same contract.

Whether the jurisdiction of the CITT is conditional on Northrop being a Canadian supplier

[104] With due respect, I see nothing in the definition of “potential supplier” in section 30.1 and the use of that definition in subsection 30.11(1) which requires that the potential supplier be a Canadian supplier in order to have the capacity to file a complaint and the Tribunal to hear it.

[105] The applicant’s argument, supported by the respondent Lockheed, is that “potential supplier” in the CITT Act should read “Canadian supplier” because the designated contract is issued pursuant to the AIT which is an agreement which applies to trade within Canada. Indeed, I see nothing in the Letter of Interest and the proposal requirements in the request for proposal which requires that the potential supplier be a Canadian supplier: at pages 000046, 000057 and 000108 [of the applicant’s application record]. On the contrary, as previously mentioned, the procurement was offered and open to “all interested suppliers” because there were not enough Canadian suppliers.

[106] The applicant’s contention was rejected by the Tribunal pursuant to a thorough analysis of the relevant legislative provisions. The three members of the Tribunal did not limit their analysis of the jurisdictional question to a literal interpretation of the provisions conferring jurisdiction upon the Tribunal. They also looked at other

l’article 30.1 de la Loi sur le TCCE et au paragraphe 3(1) du Règlement ETCCEMP, qui autorise ou exige la prise en compte des caractéristiques ou de la situation particulières d’un soumissionnaire pour déterminer la nature du contrat. Contrairement au caméléon dont la couleur change selon les circonstances, le contrat spécifique n’en est pas un dont la nature juridique s’adapte au statut ou aux circonstances du soumissionnaire. Je n’arrive pas à voir comment un contrat spécifique relatif à un marché de fournitures ou de services visé à l’article 502 de l’ACI et donné par le gouvernement fédéral peut être un contrat spécifique pour certains soumissionnaires mais cesser de l’être pour d’autres soumissionnaires à l’égard du même contrat.

La compétence du TCCE dépend-elle de la qualité de fournisseur canadien de Northrop?

[104] En toute déférence, je ne vois pas que la définition de « fournisseur potentiel » de l’article 30.1 et l’emploi de cette définition au paragraphe 30.11(1) exigent que le fournisseur potentiel soit un fournisseur canadien pour être en mesure de déposer une plainte et pour que le Tribunal puisse l’entendre.

[105] Le demandeur, appuyé par la défenderesse Lockheed, prétend que le terme « fournisseur potentiel » dans la Loi sur le TCCE devrait être lu comme s’il voulait dire « fournisseur canadien » parce que le contrat spécifique est donné sous le régime de l’ACI, accord qui s’applique au commerce intérieur au Canada. Or, je ne peux rien trouver dans la lettre d’intérêt et les conditions relatives à la proposition figurant dans la demande de proposition qui oblige le fournisseur potentiel à être un fournisseur canadien: aux pages 000046, 000057 et 000108 [du dossier de demande du demandeur]. Au contraire, ainsi que je l’ai mentionné précédemment, le marché a été offert et était ouvert à [TRADUCTION] « tous les fournisseurs intéressés » en raison du nombre insuffisant de fournisseurs canadiens.

[106] La prétention du demandeur a été rejetée par le Tribunal au terme d’une analyse approfondie des dispositions législatives applicables. Les trois membres du Tribunal n’ont pas limité leur analyse de la question juridictionnelle à l’interprétation littérale des dispositions attributives de la compétence du Tribunal. Ils ont aussi

provisions to see if there are any which impose a nationality requirement on a complainant (i.e. to be a Canadian supplier), either directly or implicitly, in light of the context, object and purpose of the legislation: at paragraph 22 [of the reasons of the Tribunal].

[107] The members of the Tribunal made a comprehensive and convincing review of the provisions of the CITT Act, the AIT and the CITTPI Regulations which led them to conclude that it was not the intention of the parties to the AIT to limit the rights and obligations of the AIT to Canadian suppliers. At paragraph 42 of their reasons in answer to an argument of the applicant, they write:

It is a well-known rule of interpretation that, when different words are used by the drafters, they are intended to mean different things. In the Tribunal's view, the use of two distinct terms in Chapter Five of the *AIT* indicates that the parties intended to make a distinction between "Canadian suppliers" and all "suppliers", rather than reading in "Canadian" wherever the term "supplier" appears.

I agree.

[108] As clearly demonstrated by the decision of the Tribunal, the fact is that the AIT refers sometimes to suppliers and sometimes to Canadian suppliers when it is intended that some provisions apply only to Canadian suppliers. "Canadian suppliers" is defined in Article 518 of the AIT as a supplier that has a place of business in Canada. I agree with the Tribunal that Chapter 5 of the AIT, which contains Articles 502 and 518, makes it clear that the parties to the AIT did not intend to limit its coverage to Canadian suppliers, "given that certain substantive provisions of Chapter 5 clearly intend rights to apply to non-Canadian suppliers": see paragraph 31 of the reasons for the Tribunal's decision.

[109] It may be that, under the present designated contract, a supplier which is not a Canadian supplier is not entitled to be awarded the contract. However, this is for me a question which goes to the merit of the awarding of the contract, not the jurisdiction of the Tribunal. It may make a valid ground of complaint to the Tribunal,

examiné d'autres dispositions pour voir s'il y en avait parmi elles qui imposaient une condition de nationalité au plaignant (à savoir, l'obligation d'être un fournisseur canadien), directement ou tacitement, compte tenu du contexte, de l'objet et des objectifs de la législation : au paragraphe 22 [des motifs du Tribunal].

[107] Les membres du Tribunal ont procédé à un examen exhaustif et convaincant des dispositions de la Loi sur le TCCE, de l'ACI et du Règlement ETCCEMP, examen qui les a amenés à conclure que les parties à l'ACI n'avaient pas l'intention de limiter l'application des droits et obligations prévus dans l'ACI aux seuls fournisseurs canadiens. Au paragraphe 42 des motifs, ils répondent comme suit à l'argument du demandeur :

Selon une règle d'interprétation bien connue, si le rédacteur emploie des termes différents, c'est qu'il veut désigner des choses différentes. De l'avis du Tribunal, l'utilisation de deux termes distincts au chapitre cinq de l'ACI indique que les parties entendaient distinguer les « fournisseurs canadiens » de l'ensemble des « fournisseurs » plutôt que de faire en sorte que « canadien » soit sous-entendu chaque fois qu'apparaissait le terme « fournisseur ».

Je partage ce point de vue.

[108] Comme le démontre clairement la décision du Tribunal, la réalité est que l'ACI fait parfois référence aux fournisseurs et parfois aux fournisseurs canadiens, lorsqu'une disposition est destinée à ne s'appliquer qu'aux fournisseurs canadiens. Le terme « fournisseur canadien », défini à l'article 518 de l'ACI, désigne un fournisseur ayant un établissement au Canada. Comme le Tribunal, j'estime que le chapitre 5 de l'ACI, qui renferme les articles 502 et 518, indique clairement que les parties à l'ACI n'avaient pas l'intention de limiter son champ d'application aux fournisseurs canadiens, « puisque certaines dispositions de fond du chapitre 5 révèlent l'intention nette d'inclure les fournisseurs non canadiens » : voir le paragraphe 31 des motifs de la décision du Tribunal.

[109] Il se peut qu'un fournisseur non canadien, sous le régime du présent contrat spécifique, n'ait pas droit d'obtenir le contrat. Toutefois, cette question concerne selon moi le bien-fondé du choix du fournisseur à qui le contrat est accordé, et non la compétence du Tribunal. Cela peut constituer un motif valable pour se plaindre

not one of complaint against the Tribunal for exercising its jurisdiction over the merit of the complaint.

[110] Finally, this matter involves an issue of fairness, efficiency and costs. On this procurement, the federal government invited bids from outside Canada because it felt it could not obtain the products and services locally. The position taken by the applicant with respect to the jurisdiction of the Tribunal creates two different categories of bidders: those who can complain to the Tribunal and Northrop who cannot.

[111] While Northrop can intervene as an interested party in proceedings before the Tribunal to support another bidder in its complaint, it cannot raise before the Tribunal grounds of complaint of its own as a result of the position taken by the applicant. It has to seek judicial review in the Federal Court where the review is more limited in scope than before the Tribunal. This is unfair and also inefficient.

[112] As a matter of fact, the complaint process is split into two processes following parallel but different tracks. This bifurcation in relation to the same procurement and contract carries with it the potential for conflicting decisions. The Federal Court may find that the procedure for awarding the contract was unfair or unfairly applied while the Tribunal finds the opposite, or *vice versa*.

[113] In addition, the review of either the Tribunal's or the Federal Court's decision takes place before this Court. What is the point of having two different complaint processes in relation to the same procurement ending before this Court on the same or similar issues? I cannot believe that Parliament intended this bizarre, inefficient and costly result. As I have already mentioned, this result is not supported by the provisions of the CITT Act, the CITTPI Regulations and the AIT. Indeed, to achieve this result, one has to ignore the unambiguous text of the provisions of the CITT Act and CITTPI Regulations and also put a strained interpretation on those of the AIT.

devant le Tribunal, mais non pour se plaindre de ce que le Tribunal a exercé sa compétence à l'égard du fond de la plainte.

[110] Finalement, la présente affaire soulève une question d'équité, d'efficacité et de coûts. Pour le marché en cause, le gouvernement fédéral a invité des fournisseurs de l'extérieur du Canada à présenter des soumissions parce qu'il croyait ne pas pouvoir obtenir les produits et services localement. La position adoptée par le demandeur au sujet de la compétence du Tribunal crée deux catégories distinctes de soumissionnaires : ceux ayant la capacité de présenter une plainte au Tribunal et Northrop, qui ne le peut pas.

[111] Bien que Northrop puisse intervenir devant le Tribunal en qualité de partie intéressée en vue d'appuyer la plainte d'un autre soumissionnaire, elle ne peut y invoquer de motifs pour étayer sa propre plainte compte tenu de la position adoptée par le demandeur. Elle doit procéder par voie d'un contrôle judiciaire. Elle doit s'adresser à la Cour fédérale, où la portée du recours est plus limitée que devant le Tribunal. Cette situation est à la fois injuste et inefficace.

[112] En fait, la procédure de plainte est scindée en deux parcours parallèles mais distincts. Cette bifurcation dans le cadre d'un même marché et d'un même contrat s'accompagne du risque que des décisions contradictoires soient rendues. La Cour fédérale pourrait conclure que la procédure d'attribution du contrat était inéquitable ou inéquitablement appliquée alors que le Tribunal en arriverait à la conclusion opposée, et vice-versa.

[113] De plus, le contrôle des décisions du Tribunal et de la Cour fédérale ont lieu devant notre Cour. Pourquoi offrir deux procédures distinctes de plainte à l'égard du même marché si ces plaintes aboutissent éventuellement devant notre Cour relativement à des questions identiques ou similaires? Je ne puis concevoir que le législateur ait voulu ce résultat bizarre, inefficace et coûteux. Ainsi que je l'ai déjà mentionné, ce résultat n'a pas de fondement dans les dispositions de la Loi sur le TCCE, du Règlement ETCCEMP et de l'ACI. En fait, pour parvenir à ce résultat, il faut absolument faire abstraction du libellé sans équivoque des dispositions de la Loi sur le TCCE et du Règlement ETCCEMP et en même temps, faire une interprétation forcée de celles de l'ACI.



[114] The bifurcation is also creative of inefficient delays and undue costs as the two review processes do not operate at the same pace. It delays the end of the procurement process and maintains a lingering doubt over its legitimacy until the two different complaint processes are completed. Costs are unnecessarily generated for the public because the government has to defend its procurement process in two different settings while the litigation in respect of the same contract could all be dealt with by the Tribunal which has been established for that very purpose and possesses the relevant expertise.

[115] Finally, in order for a complaint procedure to be efficient, the decision resulting from that procedure must be enforceable within a reasonable period of time. Where another complaint remains pending in another process, doubt is cast on the finality and enforceability of the decision already rendered. This is most undesirable for a sound and proper administration of justice. I am certainly not inclined to condone or foster such a result unless it clearly appears that this is what Parliament intends. Like the Tribunal, it is in vain that I have searched for an intent from Parliament to produce the result advocated by the applicant and respondent Lockheed.

[116] The decision of three members of the Tribunal is a carefully reasoned decision supported both by a literal and purposive interpretation of the provisions at play. I cannot say that that decision is erroneous or unreasonable.

### Conclusion

[117] In the present instance, the legal regime chosen was the AIT. The designated contract was open to all interested suppliers and not limited to Canadian suppliers.

[118] However, the AIT ensured that Canadian suppliers which bid on the designated contract would enjoy the protection against discrimination that the parties to the AIT have agreed to provide to each other.

[114] La bifurcation entraîne également des retards improductifs et des frais excessifs puisque les deux procédures n'évoluent pas au même rythme. Cela retarde la fin de la procédure d'approvisionnement et laisse planer un doute concernant sa légitimité jusqu'à ce que prennent fin les deux procédures de plainte. Des frais inutiles sont imposés à la population du fait que le gouvernement doit assurer la défense de sa procédure de marché dans deux cadres différents alors que les litiges relatifs à un même contrat pourraient tous être tranchés par le Tribunal, qui a été constitué dans ce but précis et qui possède l'expertise pertinente.

[115] Finalement, pour qu'une procédure de plainte soit efficace, la décision qui en découle doit pouvoir être exécutée dans un délai raisonnable. Le fait qu'une autre plainte soit en instance dans le cadre d'une autre procédure jette un doute quant au caractère définitif et exécutoire de la décision déjà rendue. Cette conséquence n'est pas souhaitable pour une saine administration de la justice. Je ne suis certes pas disposé à tolérer ou à encourager une telle conséquence à moins qu'elle ne traduise manifestement l'intention du législateur. À l'instar du Tribunal, c'est en vain que j'ai cherché un signe que le législateur voulait produire le résultat préconisé par le demandeur et la défenderesse Lockheed.

[116] La décision des trois membres du Tribunal a été soigneusement motivée et s'appuie sur une interprétation à la fois littérale et téléologique des dispositions en jeu. Je ne puis affirmer qu'il s'agit d'une décision erronée ou déraisonnable.

### Conclusion

[117] Dans la présente affaire, le régime juridique choisi était celui de l'ACI. Le contrat spécifique était ouvert à tous les fournisseurs intéressés et l'invitation n'était pas limitée aux fournisseurs canadiens.

[118] Toutefois, l'ACI faisait en sorte que les fournisseurs canadiens présentant une soumission à l'égard du contrat spécifique puissent jouir de la protection contre la discrimination que les parties à l'ACI avaient convenu de s'accorder mutuellement.

[119] All bidders, irrespective of their nationality, characteristics or circumstances, were bound by the terms of the contract and all the bids were subject to the same evaluation process. I do not think that the designated contract ceased to be a designated contract for Northrop because it allegedly did not have a place of business in Canada and, therefore, was not a potential supplier because it was not a Canadian supplier. I do not think that the jurisdiction of the CITT to hear Northrop's complaint about the evaluation process of the bids turns on a requirement that the complainant be a Canadian supplier.

[120] I would dismiss the application for judicial review with costs payable to the respondent Northrop.

[119] Tous les soumissionnaires, indépendamment de leur nationalité, de leurs caractéristiques ou de leur situation, étaient liés par les termes du contrat et toutes les soumissions étaient assujetties à la même procédure d'évaluation. Je ne pense pas que le contrat spécifique a cessé d'en être un pour Northrop du fait qu'elle n'avait supposément aucun établissement au Canada et, partant, qu'elle n'était pas un fournisseur potentiel puisqu'elle n'était pas un fournisseur canadien. Je ne pense pas que la compétence du TCCE pour instruire la plainte de Northrop portant sur la procédure d'évaluation des soumissions soit conditionnelle au fait que le plaignant soit un fournisseur canadien.

[120] Je rejetterais la demande de contrôle judiciaire et j'adjugerais les dépens à la défenderesse Northrop.



# DIGESTS

*Federal Court of Appeal and Federal Court decisions digested are those which, while failing to meet the stringent standards of selection for full-text reporting, are considered of sufficient value to merit coverage in that abbreviated format. A copy of the full text of any Federal Court of Appeal decision may be accessed at <http://decisions.fca-caf.gc.ca/en/index.html> and of any Federal Court decision may be accessed at <http://decisions.fct-cf.gc.ca/en/index.html>, or may be ordered from the central registry of the Federal Court of Appeal or Federal Court in Ottawa or from the local offices in Calgary, Edmonton, Fredericton, Halifax, Montréal, Québec, Toronto, Vancouver and Winnipeg.*

**\* The number of pages indicated at the end of each digest refers to the number of pages of the original reasons for order or reasons for judgment.**

---

## CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

### EXCLUSION AND REMOVAL

#### *Inadmissible Persons*

Judicial review of refusal of Second Secretary of Canadian High Commission in Nairobi to accept principal applicant's application for permanent residence in Canada on grounds applicant senior official in service of government of Somalia in violation of *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, s. 35(1)(b), *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, s. 16—Government of Somalia designated regime found to have committed acts of terrorism, human rights violations, genocide, war crimes or crimes against humanity—Applicant Director of Human Resources in Ministry of Planning in Somalia—Officer interviewing applicant not engaging in any analysis of applicant's position in hierarchy of government, of actual responsibilities—Not following Citizenship and Immigration Canada's ENF 18 War crimes and crimes against humanity guidelines, s. 8.2—Not providing any relevant authority for criteria used to make decision on seniority—Decision, material not revealing whether applicant sufficiently senior to warrant exclusion—While Officer having broad discretion on matter, discretion not free-floating, cannot be exercised without relevant analysis, connection to authority, precedent—Application allowed.

YAHIE V. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (IMM-5267-07, 2008 FC 1319, Russell J., judgment dated November 26, 2008, 21 pp.)

### IMMIGRATION PRACTICE

Judicial review of decision of Immigration and Refugee Board, Immigration Appeal Division (IAD) concluding having jurisdiction to hear respondent's appeal of removal order—Removal order issued, respondent voluntarily left Canada without appealing order—Two days after departure from Canada respondent applying to IAD for extension of time to file appeal of removal order—IAD granting application—IAD removal order executed before filing notice of appeal—IAD erred in law by not applying case law stating IAD having continuing jurisdiction to reopen appeal until actual execution of removal order but not thereafter—Since IAD not having jurisdiction to cancel removal order once order executed, not having jurisdiction to grant application (filed after such execution) to extend time to lodge appeal of removal order—Application allowed.

CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) V. RUMPLER (IMM-962-08, 2008 FC 1264, Pinard J., judgment dated November 14, 2008, 11 pp.)

### JUDICIAL REVIEW

Special consideration—Judicial review of both Pre-Removal Risk Assessment (PRRA), negative Humanitarian and Compassionate (H&C) determination rejecting joint pleas for relief of applicant, family members regarding prospective return to Kenya—*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, r. 302 prohibiting application for judicial review of two decisions in single application—Nonetheless family members filing independent judicial review applications each challenging both decisions—Mother, father

**CITIZENSHIP AND IMMIGRATION—Concluded**

filed together; applicant, sister filed separately—Negative PRRA decision, negative H&C decision directed to all members of family jointly—However leave granted only with respect to applicant’s application—Injustice in not considering family’s applications for leave as a unit—H&C determination fundamentally flawed—Only applicant entitled to redetermination—Miscarriage of justice to set aside decision regarding applicant, but not other family members—While Federal Court only having jurisdiction to set aside H&C decision regarding applicant, fairness dictating members of applicant’s family should also be granted same reconsideration—Also consistent with manner in which family’s H&C application conducted—Application allowed.

SOSI V. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (IMM-1074-08, 2008 FC 1300, Campbell J., order dated November 24, 2008, 14 pp.)

## STATUS IN CANADA

*Permanent Residents*

Sponsorship applications—Judicial review of decision of Immigration Appeal Division of Immigration and Refugee Board determining respondent eligible to sponsor wife despite conviction in India of culpable homicide after killing sister-in-law—*Immigration and Refugee Protection Regulations* SOR/2002-227, s. 133(1)(e)(ii) denying right of sponsorship to Canadian citizens who have committed offences involving bodily harm against certain enumerated victims—Respondent, Canadian citizen, filing sponsorship application for new wife under Family Class category—Board holding sister-in-law not within narrow definition of victims of offences causing bodily harm in s. 133(1)(e)(ii)(A)—Board not misinterpreting Regulations, s. 133(1)(e)(ii)(A)—Even though using “including”, potentially non-exhaustive term, s. 133(1)(e)(ii)(A) must be read in entirety—In Regulations, ss. 2, 1(3) words “relative” “family member” defined as specifically excluding “sister-in-law”—Definitions limited by use of word “means”—Board may not have consulted Regulatory Impact Assessment Statement on Regulations, but still considered legislative intent of s. 133—Even considered respondent, at first glance, should have been barred from sponsoring wife by Regulations—Application dismissed.

CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) V. BRAR (IMM-289-08, 2008 FC 1285, Beaudry J., judgment dated November 18, 2008, 15 pp.)

Judicial review of refusal by visa officer, Immigration Program Manager of application for permanent residence in skilled worker category on grounds principal applicant inadmissible pursuant to *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), S.C. 2001, c. 27, s. 40(1) because misrepresented material facts relating to marriage—Application including principal applicant’s new wife, wife’s son from previous marriage—Jurisdiction to assess *bona fides* of marriage in skilled worker application—Requirement under *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, s. 4, marriage be genuine (*bona fide*), not entered into primarily for purpose of acquiring status or privilege under IRPA—Positioning of bad faith marriage provision at beginning of Regulations instead of within family class provisions, indicating provision applying to all relevant following provisions concerning family—“For purposes of these Regulations” at beginning of s. 4, “any status or privilege” at end of s. 4 expressing legislative intention s. 4 to apply to all subject-matter addressed in Regulations, not limited to particular process or immigrant category—“Genuine” directed to intention to form familial relationship rather than description of legality of marriage—S. 4 directed at maintaining integrity of IRPA by preventing acquisition of immigrant status by subterfuge —Not limited to family class sponsorships—Applies to family members of applicant in skilled worker class—Application allowed.

CHEN V. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (IMM-5118-07, 2008 FC 1227, Mandamin J., judgment dated November 4, 2008, 13 pp.)

## CONSTRUCTION OF STATUTES

*Food and Drug Regulations, C.R.C., c. 870, s. C.01.041—Judicial review of respondent’s decision classifying Strauss Energy SIX, one of applicant’s products, as Schedule F drug under Regulations—Strauss Energy SIX containing “yohimbe bark”—Schedule F including listing for “yohimbine and its salts” but not referring to yohimbe bark specifically—Regulations, s. C.01.041 prohibiting retail over-the-counter sale of substance containing Schedule F drug—No ambiguity therein—Because Strauss Energy SIX containing yohimbine, albeit as constituent of bark, clearly caught by Regulations, s. C.01.041—Approach to interpretation in *R. v. Dunn*, [1982] 2 S.C.R. 677 adopted—Applicant’s argument not advancing public health interest—Based on implied exclusion rule of interpretation i.e. Parliament’s failure to mention thing constituting basis for inferring thing deliberately excluded—However, rule to be applied sparingly—In drafting substantive regulations, attention expected to be paid to use of consistent language, avoidance of redundancy, need for coherence—But unlikely careful attention to contextual detail would be paid when substances added to existing schedule—Schedule to legislation should not be readily resorted to as interpretative aid unless ambiguity existing in operative text of legislation—Application dismissed.*

STRAUSS ENTERPRISES LTD. v. CANADA (MINISTER OF HEALTH) (T-2206-05, 2008 FC 1305, Barnes J., judgment dated November 21, 2008, 25 pp.)

## EMPLOYMENT INSURANCE

*Judicial review of Umpire’s decision (CUB 70206) allowing appeal from Board of Referees’s decision dismissing appeal from decision by Canada Employment Insurance Commission respondent not entitled to receive employment insurance benefits paid to him while in prison—Under Employment Insurance Act, S.C. 1996, c. 23, s. 37, claimant not entitled to receive benefits for any period during which inmate of prison, similar institution—Board’s reasons not clear whether found as fact third party fraudulently caused Commission to make overpayment and, if so, whether fraud committed with respondent’s knowledge and consent—Umpire erred in making own finding of fact respondent innocent victim of fraud—Should have allowed appeal on ground Board failed to make requisite findings of fact—Application allowed.*

CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. LYLANDER (A-231-08, 2008 FCA 365, Evans J.A., judgment dated November 25, 2008, 5 pp.)

## PRACTICE

### APPLICATIONS

Scope of production—Appeal from Prothonotary’s order denying applicant’s request for materials made under *Federal Courts Rules*, SOR/98-106, r. 317 in context of judicial review of Canadian Border Services Agency’s refusal to designate applicant as Airport of Entry—R. 317 establishing only documents before decision maker subject to production—Case law recognizing specific exceptions to general rule reviewed—Such exceptions including documents inaccurately summarized in any report; documents not relied upon but considered relevant where Minister having supervisory role with no distinction between investigation, decision-making stages; attachments to document before decision maker—Because Prothonotary’s order under r. 317 not vital to final issue, order assessed on basis of whether clearly wrong—Prothonotary correctly deciding applicant’s request for documents exceeded permissible bounds of r. 317—Applicant seeking materials at best surrounding, but not leading to decision—Appeal dismissed.

DEER LAKE REGIONAL AIRPORT AUTHORITY INC. v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (T-2032-07, 2008 FC 1281, Mandamin J., judgment dated November 17, 2008, 16 pp.)



**PRACTICE—Concluded**

## DISCOVERY

“Implied Undertaking Rule”—Motion seeking relief from implied undertaking rule—Implied undertaking of confidentiality preventing use of information obtained in discovery from being used other than in litigation in which information disclosed—Supreme Court of Canada reinforcing rule in *Lac d’Amiante du Québec Ltée v. 2858-0702 Québec Inc.*, [2001] 2 S.C.R. 743, but indicating courts retaining power to relieve persons of obligation where in interests of justice—Court must weigh prejudice to be suffered if relief not granted against resulting prejudice if sought-after information disclosed—Federal Court holding in *Visx Inc. v. Nidek Co.* (1998), 80 C.P.R. (3d) 437 (T.D.) test for relief from implied undertaking rule requiring consideration of existence of special circumstances, weighing of injustice between parties between granting or denying application for relief from rule—*Visx* test not adding anything to more general test identified in *Lac d’Amiante*, not distinguishing between factors to be considered at “special circumstance”, “interests of justice” stages—All surrounding circumstances considered herein—Motion dismissed with one exception.

SANOFI-AVENTIS CANADA INC. V. APOTEX INC. (T-161-07, 2008 FC 320, Snider J., order dated March 7, 2008, 20 pp.)

**RAILWAYS**

Appeal from Canadian Transportation Agency’s (Agency) decision appellant not complying with transfer, discontinuance process set out in Part III, Division V of *Canada Transportation Act*, S.C. 1996, c. 10—Appellant listing discontinuance of line in three-year plan but advertised Notice of Discontinuance referring to portion thereof—Agency ruling when railway company revises interest in railway line according to s. 144(5) must restart discontinuance process—Act, s. 142(2) providing that railway company must state in plan intention to discontinue operating railway line 12 months before starting discontinuance process—Division V attempting to reconcile interests of railway companies, users of discontinued lines offered for sale—Prohibition in s. 142(2) to start discontinuance process applying not only when line discontinued but also, in light of definition of “railway lines”, when portion of railway line discontinued—Agency’s interpretation that discontinuance process, once engaged by advertisement in s. 143(1), governed by short, strict, mandatory timelimits reasonable—Appeal dismissed.

CANADIAN NATIONAL RAILWAY CO. V. GREENSTONE (MUNICIPALITY) (A-541-07, 2008 FCA 395, Létourneau J.A., judgment dated December 12, 2008, 29 pp.)

**TRADE-MARKS**

## PRACTICE

Judicial review of Trade-marks Opposition Board’s dismissal of application for leave to amend statement of opposition to respondent’s application to register trade-mark “Black Diamond” for use in association with kitchen utensils, chef’s apparel—Seeking to include new ground that respondent not complying with *Trade-marks Act*, R.S.C., 1985, c. T-13, s. 30(i)—Applicant, registered owner of trade-mark “Black Diamond” for use in association with cheese—Since Board’s decision based on absence of jurisdiction, decision to be reviewed on standard of correctness—Board misstating issue—Issue not whether s. 22 alone could form grounds of opposition but rather whether s. 38(2) could have resorted to s. 22 to sustain opposition on grounds s. 30(i) requirement not respected because respondent could not have been satisfied entitled to use trade-mark in Canada in association with wares described in application because such use would likely depreciate value attaching to applicant’s registered trade-mark “Black Diamond”, contrary to Act, s. 22—Error leading Board to ignore relevant case law cited by applicant as to scope of Act, s. 30(i)—Application allowed.

PARMALAT CANADA INC. V. SYSCO CORP. (T-18-08, 2008 FC 1104, Lemieux J., judgment dated October 2, 2008, 20 pp.)

**TRANSPORTATION**

Appeal, cross-appeal from Federal Court decision (2006 FC 217) allowing in part respondent's action against appellant (CPR), ordering damages on ground CPR could not limit liability on loss since no written agreement between CPR, respondent—Respondent, owner of cargo damaged during rail transit within Canada—*Canada Transportation Act*, S.C. 1996, c. 10, s. 137 allowing railway company to limit liability in respect of shipper's claim by means of written agreement signed by shipper—S. 6 defining "shipper" as person who sends or receives goods by means of carrier or intends to do so—*Canadian National Railway Company v. Sumitomo Marine and Fire Insurance Company Ltd.*, [2007] J.Q. 7207, wherein Quebec Court of Appeal concluding "shipper" in s. 137 person who directly contracted with railway company applied—Orient Overseas Containers Ltd. (OOCL) contracting directly with CPR—Therefore OOCL shipper—CPP entitled to limit liability to that found in OOCL's bill of lading because confidential rate contract between OOCL, CPR incorporating Tariff limiting liability to lesser of 3 amounts, including "liability of steamship company pursuant to ocean bill of lading"—Because confidential rate contract establishing maximum liability, not inconsistent with Tariff—Even if appellant unable to rely on Tariff, could rely on limitation provisions in bills of lading given Himalaya clauses found therein—Appeal allowed, cross-appeal dismissed.

CANADIAN PACIFIC RAILWAY CO. v. BOUTIQUE JACOB INC. (A-116-06, 2008 FCA 85, Nadon J.A., judgment dated March 6, 2008, 26 pp.)



# FICHES ANALYTIQUES

*Les fiches analytiques résument les décisions de la Cour d'appel fédérale et de la Cour fédérale qui ne satisfont pas aux critères rigoureux de sélection pour la publication intégrale mais qui sont suffisamment intéressantes pour faire l'objet d'un résumé sous forme de fiche analytique. On peut consulter le texte complet des décisions à l'adresse <http://decisions.fca-caf.gc.ca/fr/index.html> pour la Cour d'appel fédérale et <http://decisions.fct-cf.gc.ca/fr/index.html> pour la Cour fédérale ou le commander au bureau central du greffe de la Cour d'appel fédérale ou de la Cour fédérale à Ottawa ou aux bureaux locaux de Calgary, Edmonton, Fredericton, Halifax, Montréal, Québec, Toronto, Vancouver et Winnipeg.*

**\* Le nombre de pages indiqué à la fin de chaque fiche analytique correspond au nombre de pages des motifs d'ordonnance ou de jugement originaux.**

---

## ASSURANCE-EMPLOI

Contrôle judiciaire de la décision par laquelle le juge-arbitre (CUB 70206) a accueilli l'appel à l'encontre de la décision du conseil arbitral rejetant l'appel de la décision de la Commission de l'assurance-emploi du Canada portant que l'intimé n'était pas admissible aux prestations d'assurance-emploi qui lui ont été versées lorsqu'il était emprisonné—En vertu de l'art. 37 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, le prestataire n'était pas admissible au bénéfice des prestations pour toute période pendant laquelle il était détenu dans une prison ou un établissement semblable—Les motifs du conseil ne précisaient pas clairement s'il avait constaté dans les faits qu'un acte frauduleux d'un tiers avait fait en sorte que la Commission a effectué un versement excédentaire et, si oui, si la fraude avait été commise à la connaissance de l'intimé et avec son consentement—Le juge-arbitre a commis une erreur lorsqu'il a constaté dans les faits que l'intimé avait été une victime innocente de fraude—Il aurait dû accueillir l'appel parce que la Commission n'avait pas tiré les conclusions de fait nécessaires—Demande accueillie.

CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) C. LYLANDER (A-231-08, 2008 CAF 365, juge Evans, J.C.A., jugement en date du 25 novembre 2008, 5 p.)

## CHEMINS DE FER

Appel de la décision par laquelle l'Office des transports du Canada (l'Office) a statué que l'appelante ne se conformait pas au processus de transfert et de cessation énoncé à la section V de la partie III de la *Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, ch. 10—L'appelante a énuméré la cessation de l'exploitation d'une ligne dans son plan triennal, mais l'avis de cessation publié ne faisait référence qu'à une partie de celle-ci—L'Office a statué que lorsqu'une compagnie ferroviaire révisé ses droits relativement à une ligne conformément à l'art. 144(5), elle doit recommencer le processus de cessation—L'art. 142(2) de la *Loi* précise que la compagnie de chemin de fer ne peut cesser d'exploiter une ligne que si son intention de ce faire a figuré au plan pendant au moins 12 mois avant le début du processus de cessation—La section V tente de réconcilier les intérêts des compagnies de chemin de fer et ceux des utilisateurs des lignes abandonnées mises en vente—L'interdiction formulée à l'art. 142(2) d'entamer le processus de cessation s'applique non seulement lorsque la ligne est abandonnée, mais aussi, à la lumière de la définition de « lignes de chemin de fer », lorsqu'une partie de la ligne est abandonnée—L'interprétation de l'Office selon laquelle le processus de cessation, dès qu'il est entamé par suite de la publicité prévue à l'art. 143(1), est régi par des délais courts, stricts et obligatoires est raisonnable—Appel rejeté.

CIE DES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA C. GREENSTONE (MUNICIPALITÉ) (A-541-07, 2008 CAF 395, juge Létourneau, J.C.A., jugement en date du 12 décembre 2008, 29 p.)

## CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION

### CONTRÔLE JUDICIAIRE

Examen particulier—Contrôle judiciaire de la décision défavorable relative à l'examen des risques avant renvoi (ERAR) et de la décision défavorable relative à l'existence de considérations humanitaires (la décision CH) rejetant les demandes conjointes de réparation du demandeur et des membres de sa famille en ce qui concernait leur éventuel retour au Kenya—La règle 302 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, interdit de demander le contrôle judiciaire de deux décisions dans une seule demande—Néanmoins, les membres de la famille ont déposé des demandes de contrôle judiciaires indépendantes, une pour chacune des décisions—La mère et le père ont déposé une demande et une demande fut déposée par le demandeur et sa sœur—La décision défavorable relative à l'ERAR et la décision CH défavorable visent l'ensemble des membres de la famille conjointement—Cependant, l'autorisation fut accordée seulement à l'égard de la demande du demandeur—L'injustice vient du fait que les demandes de la famille n'ont pas été traitées comme une unité—La décision CH est entachée d'un vice fondamental—Seul le demandeur a droit à un nouvel examen—C'est une erreur judiciaire que d'être capable d'annuler la décision CH quant au demandeur, mais pas quant aux autres membres de la famille—Bien que la Cour fédérale n'ait compétence que pour annuler la décision CH quant au demandeur, par souci d'équité, les membres de sa famille devraient avoir droit au même résultat—Cela est aussi conforme avec la manière selon laquelle la demande CH de la famille a été traitée—Demande accueillie.

SOSI C. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (IMM-1074-08, 2008 CF 1300, juge Campbell, ordonnance en date du 24 novembre 2008, 14 p.)

### EXCLUSION ET RENVOI

#### *Personnes interdites de territoire*

Contrôle judiciaire de la décision par laquelle la deuxième secrétaire du Haut-commissariat du Canada à Nairobi a rejeté la demande de résidence permanente au Canada du demandeur au motif qu'il occupait un poste de rang supérieur au sein du gouvernement de la Somalie contrairement à l'art. 35(1)b) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, et à l'art. 16 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227—Le gouvernement de la Somalie est un régime désigné au sujet duquel il a été conclu qu'il s'était livré au terrorisme, à des violations des droits de la personne, avait commis un génocide, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité—Le demandeur était directeur des ressources humaines au ministère de la Planification en Somalie—L'agente qui a interrogé le demandeur n'a pas effectué d'analyse du poste du demandeur dans la hiérarchie du gouvernement ou de ses responsabilités réelles—Elle n'a pas observé l'art. 8.2 des Directives ENF 18 Crimes de guerre et crimes contre l'humanité de Citoyenneté et Immigration Canada—Elle n'a pas mentionné la jurisprudence relative aux critères utilisés pour en arriver à sa décision quant au poste de haut fonctionnaire—La décision et les documents n'indiquaient pas si le demandeur occupait un poste suffisamment élevé pour justifier l'exclusion—Bien que l'agente jouisse d'un large pouvoir discrétionnaire à cet égard, ce pouvoir n'est pas distinct et ne peut pas être utilisé sans être lié à la jurisprudence—Demande accueillie.

YAHIE C. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (IMM-5267-07, 2008 CF 1319, juge Russell, jugement en date du 26 novembre 2008, 21 p.)

### PRATIQUE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

Contrôle judiciaire de la décision de la Section d'appel de l'immigration (SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié portant qu'elle avait compétence pour entendre un appel relatif à la mesure de renvoi prise contre le défendeur—La mesure de renvoi a été prise; le défendeur a quitté le Canada volontairement sans interjeter appel de la mesure—Deux jours après avoir quitté le Canada, le défendeur a demandé à la SAI une prorogation de délai pour avoir le droit d'interjeter appel de la mesure de renvoi—La SAI a accueilli la demande—La mesure de renvoi de la SAI a été exécutée avant le dépôt de l'avis d'appel—La SAI a commis une erreur en droit en n'appliquant pas la jurisprudence qui indique qu'elle avait compétence pour rouvrir un appel jusqu'à l'exécution de la mesure de renvoi—Comme la SAI n'a pas compétence pour annuler une mesure de renvoi lorsque celle-ci a été exécutée, elle n'a pas compétence pour consentir à une demande (déposée après telle exécution) de prorogation de délai pour interjeter appel de la mesure de renvoi—Demande accueillie.

CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) C. RUMPLER (IMM-962-08, 2008 CF 1264, juge Pinard, jugement en date du 14 novembre 2008, 11 p.)

**CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION—Fin**

## STATUT AU CANADA

*Résidents permanents*

Demandes de parrainage—Contrôle judiciaire de la décision de la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié portant que le défendeur pouvait parrainer la venue de son épouse même s'il avait été déclaré coupable d'homicide coupable en Inde après avoir tué sa belle-sœur—L'art. 133(1)e(ii) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, ne prévoit pas de droit de parrainage pour les citoyens canadiens qui ont commis des infractions entraînant des lésions corporelles à l'égard de certaines victimes nommées—Le défendeur, un citoyen canadien, a déposé une demande de parrainage à l'égard de sa nouvelle épouse dans la catégorie du regroupement familial—La Commission a statué que la belle-sœur n'était pas visée par la définition étroite de victimes de lésions corporelles énoncée à l'art. 133(1)e(ii)(A)—La Commission n'a pas fait une mauvaise interprétation de l'art. 133(1)e(ii)(A) du Règlement—Même s'il emploie le terme « notamment », mot qui peut-être non limitatif, l'art. 133(1)e(ii)(A) doit être lu dans son ensemble—Aux art. 2 et 1(3) du Règlement, les termes « membre de la parenté » et « membre de la famille » excluent expressément la « belle-sœur »—Les définitions sont limitées par le terme « s'entend »—La Commission n'a peut-être pas consulté le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, mais elle a tenu compte de l'objectif législatif de l'art. 133—Elle s'est même penchée sur la question de savoir si le défendeur aurait dû, à première vue, être empêché par le Règlement de parrainer son épouse—Demande rejetée.

CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) C. BRAR (IMM-289-08, 2008 CF 1285, juge Beaudry, jugement en date du 18 novembre 2008, 15 p.)

Contrôle judiciaire de la décision par laquelle l'agent des visas et le gestionnaire du programme d'immigration ont refusé la demande de résidence permanente dans la catégorie des travailleurs qualifiés au motif que le demandeur était interdit de territoire en vertu de l'art. 40(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), L.C. 2001, ch. 27, parce qu'il a fait une présentation erronée sur un fait important quant à son mariage—La demande visait la nouvelle épouse du demandeur ainsi que le fils de cette dernière né d'un autre mariage—Compétence d'évaluer l'authenticité d'un mariage dans le cadre d'une demande de travailleur qualifié—L'art. 4 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, exige que le mariage soit authentique et qu'il ne vise pas principalement l'acquisition d'un statut ou d'un privilège aux termes de la LIPR—L'insertion de la disposition relative aux mariages de mauvaise foi au début du Règlement plutôt que dans les dispositions relatives à la catégorie du regroupement familial signifie que cette disposition s'applique à toutes les dispositions qui suivent sur la famille—Les mots « Pour l'application du présent règlement » paraissant au début de l'art. 4 et les mots « d'un statut ou d'un privilège » à la fin de cet article font état de l'intention législative selon laquelle l'art. 4 doit s'appliquer à tous les objets visés par le Règlement et selon laquelle il n'est pas limité à un processus ou à une catégorie d'immigrants donné—Le terme « authentique » vise l'intention de créer des liens familiaux plutôt que la description de la légalité du mariage—L'art. 4 a pour objet de maintenir l'intégrité de la LIPR en empêchant un particulier d'acquérir le statut d'immigrant par subterfuge—Il n'est pas limité au parrainage de membres de la catégorie du regroupement familial—Il s'applique aux membres de la famille de la personne qui présente une demande dans la catégorie des travailleurs qualifiés—Demande accueillie.

CHEN C. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (IMM-5118-07, 2008 CF 1227, juge Mandamin, jugement en date du 4 novembre 2008, 13 p.)

**INTERPRÉTATION DES LOIS**

Art. C.01.041 du *Règlement sur les aliments et drogues*, C.R.C., ch. 870—Contrôle judiciaire de la décision par laquelle le défendeur a classifié un des produits de la demanderesse (le Strauss Energy SIX) comme drogue de l'annexe F, en application du Règlement—Le Strauss Energy SIX contient de l'« écorce de yohimbehe »—L'annexe F énumère la « yohimbine et ses sels », mais ne contient aucune mention de l'écorce de yohimbehe—L'art. C.01.041 du Règlement interdit la vente libre d'une substance contenant une drogue de l'annexe F—Cette disposition n'est nullement ambiguë—Parce que le Strauss Energy SIX contient de la yohimbine, ne serait-ce qu'en tant qu'élément constitutif de l'écorce, il relève manifestement de l'art. C.01.041 du Règlement—L'approche dans l'interprétation utilisée dans l'arrêt *R. c. Dunn*, [1982] 2 R.C.S. 677 a été adoptée—L'interprétation de la demanderesse ne préconise pas l'impératif de santé publique—L'argument est fondé sur la règle d'interprétation dite règle de l'exclusion implicite, c.-à-d. que si le législateur néglige de mentionner une chose, on peut en déduire que cette chose a été délibérément exclue—Cependant, cette règle doit être appliquée avec modération—Dans la rédaction de règlements de fond, on



**INTERPRÉTATION DES LOIS—Fin**

s'appliquera en général à utiliser un langage uniforme, à éviter les redondances et à garantir une certaine cohérence—Mais l'ajout de substances à une annexe existante ne bénéficierait pas d'un souci aussi marqué pour le détail contextuel—Il faut éviter de recourir d'emblée à l'annexe d'un texte législatif comme s'il s'agissait d'un instrument d'interprétation, à moins qu'il n'existe une ambiguïté dans les dispositions essentielles de la loi—Demande rejetée.

STRAUSS ENTERPRISES LTD. C. CANADA (MINISTRE DE LA SANTÉ) (T-2206-05, 2008 CF 1305, juge Barnes, jugement en date du 21 novembre 2008, 25 p.)

**MARQUES DE COMMERCE**

## PRATIQUE

Contrôle judiciaire de la décision par laquelle la Commission des oppositions des marques de commerce a rejeté la demande d'autorisation de modifier la déclaration d'opposition à la demande présentée par la défenderesse pour l'enregistrement de la marque de commerce « Black Diamond » à employer en liaison avec des ustensiles de cuisine et des vêtements de chef—La demanderesse souhaitait ajouter un nouveau motif, soit que la défenderesse ne se conformait pas à l'art. 30*i*) de la *Loi sur les marques de commerce*, L.R.C. (1985), ch. T-13—La demanderesse est propriétaire inscrit de la marque de commerce « Black Diamond » à employer en liaison avec du fromage—Comme la décision de la Commission reposait sur l'absence de compétence, la décision était visée par la norme de la décision correcte—La Commission a rapporté la question litigieuse incorrectement—Il ne s'agissait pas de savoir si l'art. 22 seul pouvait constituer les motifs de l'opposition, mais plutôt de savoir si l'art. 38(2) aurait pu entraîner l'application de l'art. 22 pour soutenir une opposition au motif que l'exigence énoncée à l'art. 30*i*) n'a pas été remplie parce que la défenderesse ne pouvait être convaincue d'avoir le droit d'utiliser la marque de commerce au Canada en liaison avec des marchandises décrites dans la demande parce que cet emploi aurait vraisemblablement entraîné une diminution de la valeur attachée à la marque de commerce déposée « Black Diamond » de la demanderesse contrairement à l'art. 22 de la Loi—L'erreur a amené la Commission à faire abstraction de la jurisprudence pertinente citée par la demanderesse quant à la portée de l'art. 30*i*) de la Loi—Demande accueillie.

PARMALAT CANADA INC. C. SYSCO CORP. (T-18-08, 2008 CF 1104, juge Lemieux, jugement en date du 2 octobre 2008, 20 p.)

**PRATIQUE**

## COMMUNICATION DE DOCUMENTS ET INTERROGATOIRE PRÉALABLE

« Règle de l'engagement implicite »—Demande de dispense d'application de la règle de l'engagement implicite—L'engagement implicite de confidentialité interdit d'utiliser les renseignements obtenus pendant le processus de communication à des fins autres que celles de l'instance pour laquelle ils ont été communiqués—La Cour suprême du Canada a renforcé la règle dans l'arrêt *Lac d'Amiante du Québec Ltée c. 2858-0702 Québec Inc.*, [2001] 2 R.C.S. 743, mais a statué que les tribunaux conservent le pouvoir de relever les intéressés de l'obligation lorsque cela s'avère nécessaire dans l'intérêt de la justice—Le tribunal doit apprécier le préjudice qui serait subi si la dispense n'est pas accordée en fonction du préjudice qui résulterait de la communication des renseignements recherchés—Dans l'affaire *Visx Inc. c. Nidek Co.*, [1998] A.C.F. n° 409 (QL), la Cour fédérale a statué que le critère à prendre en considération pour accorder une dispense d'application de la règle de l'engagement implicite nécessite un examen de l'existence de circonstances particulières et de la pondération de l'injustice que subirait chaque partie par suite de l'octroi ou du refus de la dispense d'application de la règle—Le critère formulé dans l'affaire *Visx* n'ajoute rien au critère plus général formulé dans l'arrêt *Lac d'Amiante* et n'opère pas de distinction entre les facteurs à prendre en considération au titre des « circonstances particulières » et de l'« intérêt de la justice »—Toutes les circonstances de l'espèce ont été prises en compte—Demande rejetée avec une exception.

SANOFI-AVENTIS CANADA INC. C. APOTEX INC. (T-161-07, 2008 CF 320, juge Snider, ordonnance en date du 7 mars 2008, 20 p.)

**PRATIQUE —Fin**

## DEMANDES

Portée de la communication—Appel de l'ordonnance par laquelle le protonotaire a refusé la demande de transmission de documents présentée par la demanderesse en application de la règle 317 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, dans le cadre du contrôle judiciaire de la décision de l'Agence des services frontaliers du Canada refusant de désigner la demanderesse comme aéroport d'entrée—La règle 317 précise que seuls les documents en la possession du décideur peuvent être communiqués—La jurisprudence reconnaît des exceptions précises à la règle générale visée—Ces exceptions comprennent les documents ayant fait l'objet d'un sommaire erroné dans un rapport, les documents qui n'ont pas été invoqués, mais qui étaient considérés pertinents lorsque le ministre exerçait un rôle de surveillance sans distinction entre les étapes de l'enquête et de la décision et les pièces jointes aux documents en la possession du décideur—Comme l'ordonnance du protonotaire rendue en application de la règle 317 n'avait pas d'influence déterminante sur l'issue du principal, elle devait être appréciée à la lumière de la question de savoir si elle était manifestement erronée—Le protonotaire a statué à juste titre que la demande de transmission de documents de la demanderesse outrepassait les limites permises de la règle 317—La demanderesse cherchait à obtenir des documents qui avaient trait à la décision, mais qui ne menaient pas à celle-ci—Appel rejeté.

DEER LAKE REGIONAL AIRPORT AUTHORITY INC. C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (T-2032-07, 2008 CF 1281, juge Mandamin, jugement en date du 17 novembre 2008, 16 p.)

**TRANSPORTS**

Appel et appel incident à l'encontre de la décision (2006 CF 217) de la Cour fédérale accueillant en partie l'action de l'intimée contre l'appelante (CFCP) et ordonnant des dommages-intérêts au motif que CFCP ne pouvait pas limiter sa responsabilité à l'égard d'une perte parce qu'il n'y avait pas d'accord écrit entre CFCP et l'intimée—L'intimée était propriétaire d'une cargaison endommagée pendant le transport par train au Canada—L'art. 137 de la *Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, ch. 10, permet à une compagnie ferroviaire de limiter sa responsabilité envers un expéditeur au moyen d'un accord écrit signé par l'expéditeur—L'art. 6 définit un « expéditeur » comme étant la personne qui expédie des marchandises par transporteur, ou en reçoit de celui-ci, ou qui a l'intention de le faire—Application de l'arrêt *Canadian National Railway Company c. Sumitomo Marine and Fire Insurance Company Ltd.*, [2007] J.Q. 7207, où la Cour d'appel du Québec a conclu que l'« expéditeur » au sens de l'art. 137 est la personne qui a un lien direct avec la compagnie ferroviaire—Orient Overseas Containers Ltd. (OOCL) a conclu directement un contrat avec CFCP—OOCL était donc l'expéditeur—CFCP avait le droit de limiter sa responsabilité à celle énoncée dans le connaissance d'OOCL parce que le contrat confidentiel entre OOCL et CFCP intégrait le tarif qui limitait la responsabilité au moindre de 3 montants, incluant « un montant égal à la responsabilité de la compagnie maritime selon le connaissance maritime »—Parce que le contrat confidentiel établissait une responsabilité maximale, il n'était pas incompatible avec le tarif—Même si l'appelante ne pouvait pas invoquer le tarif, elle pouvait invoquer les dispositions relatives à la limitation de responsabilité des connaissances en raison des clauses Himalaya qui s'y trouvaient—Appel accueilli, appel incident rejeté.

CIE DE CHEMIN DE FER CANADIEN PACIFIQUE C. BOUTIQUE JACOB INC. (A-116-06, 2008 CAF 85, juge Nadon, J.C.A., jugement en date du 6 mars 2008, 26 p.)





CANADA

## 2009 Volume 1

### Federal Courts Reports

### Recueil des décisions des Cours fédérales

EDITOR/ARRÊTISTE EN CHEF  
PATRICIA PRITCHARD, B.A. LL.B.

ADVISORY COMMITTEE/COMITÉ CONSULTATIF  
MARTIN W. MASON, Gowling Lafleur Henderson LLP/S.E.N.C.R.L.  
DOUGLAS H. MATHEW, Thorsteinssons LLP  
A. DAVID MORROW, Smart & Biggar  
SUZANNE THIBAudeau, Q.C./c.r., Heenan Blaikie LLP/S.E.N.C.R.L., SRL  
LORNE WALDMAN, Waldman & Associates

---

LEGAL EDITORS

FRANÇOIS BOIVIN, B.Soc.Sc, LL.B.  
SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.  
NADIA MONETTE, B.Sc., B.F.A., LL.B.

ARRÊTISTES

FRANÇOIS BOIVIN, B.Sc.Soc., LL.B.  
SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.  
NADIA MONETTE, B.Sc., BFA, LL.B.

---

PRODUCTION STAFF

Production Manager  
LAURA VANIER

Legal Research Editors  
LYNNE LEMAY  
PAULINE BYRNE  
NATHALIE LALONDE

Production Coordinator  
CATHERINE BRIDEAU

---

SERVICES TECHNIQUES

Gestionnaire, production et publication  
LAURA VANIER

Attachées de recherche juridiques  
LYNNE LEMAY  
PAULINE BYRNE  
NATHALIE LALONDE

Coordonnatrice, production  
CATHERINE BRIDEAU

---

The *Federal Courts Reports* are published and the Editor and Advisory Committee appointed pursuant to the Federal Court Act. The Reports are prepared for publication by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs, CLAUDE PROVENCHER, LL.B., MBA, Commissioner.

Le *Recueil des décisions des Cours fédérales* est publié, et son arrêviste en chef et le comité consultatif nommés conformément à la Loi sur la Cour fédérale. Le Recueil est préparé pour la publication par le Bureau du commissaire à la magistrature fédérale, dont le commissaire est CLAUDE PROVENCHER, LL.B., MBA.

# JUDGES OF THE FEDERAL COURTS

## FEDERAL COURT OF APPEAL CHIEF JUSTICE

The Honourable JOHN D. RICHARD  
(*Appointed Associate Chief Justice June 23, 1998;*  
*Appointed November 4, 1999*)

## FEDERAL COURT OF APPEAL JUDGES

The Honourable ALICE DESJARDINS  
(*Appointed June 29, 1987; Supernumerary August 11, 1999*)

The Honourable ROBERT DÉCARY  
(*Appointed March 14, 1990; Supernumerary April 20, 2007*)

The Honourable ALLEN M. LINDEN  
(*Appointed July 5, 1990; Supernumerary January 7, 2000*)

The Honourable GILLES LÉTOURNEAU  
(*Appointed May 13, 1992*)

The Honourable MARC NOËL  
(*Appointed to the Trial Division June 24, 1992;*  
*Appointed June 23, 1998*)

The Honourable MARC NADON  
(*Appointed to the Trial Division June 10, 1993;*  
*Appointed December 14, 2001*)

The Honourable J. EDGAR SEXTON  
(*Appointed June 23, 1998; Supernumerary June 23, 2008*)

The Honourable JOHN M. EVANS  
(*Appointed to the Trial Division June 26, 1998;*  
*Appointed December 8, 1999*)

The Honourable KAREN R. SHARLOW  
*(Appointed to the Trial Division January 21, 1999;  
Appointed November 4, 1999)*

The Honourable DENIS PELLETIER  
*(Appointed to the Trial Division February 16, 1999;  
Appointed December 14, 2001)*

The Honourable C. MICHAEL RYER  
*(Appointed October 26, 2006)*

The Honourable JOHANNE TRUDEL  
*(Appointed April 26, 2007)*

The Honourable PIERRE BLAIS  
*(Appointed February 20, 2008)*

**FEDERAL COURT  
CHIEF JUSTICE**

The Honourable ALLAN F. LUTFY  
*(Appointed to the Trial Division August 7, 1996;  
Appointed December 8, 1999)*

**FEDERAL COURT JUDGES**

The Honourable YVON PINARD, P.C.  
*(Appointed June 29, 1984;  
Supernumerary October 10, 2005)*

The Honourable SANDRA J. SIMPSON  
*(Appointed June 10, 1993)*

The Honourable DANIÈLE TREMBLAY-LAMER  
*(Appointed June 16, 1993)*

The Honourable DOUGLAS R. CAMPBELL  
*(Appointed December 8, 1995)*



The Honourable FRANÇOIS LEMIEUX  
*(Appointed January 21, 1999;  
Supernumerary January 21, 2009)*

The Honourable JOHN A. O'KEEFE  
*(Appointed June 30, 1999)*

The Honourable MARY ELIZABETH HENEGHAN  
*(Appointed November 15, 1999)*

The Honourable DOLORES HANSEN  
*(Appointed December 8, 1999)*

The Honourable ELEANOR R. DAWSON  
*(Appointed December 8, 1999)*

The Honourable EDMOND P. BLANCHARD  
*(Appointed October 5, 2000)*

The Honourable MICHAEL A. KELEN  
*(Appointed July 31, 2001)*

The Honourable MICHEL BEAUDRY  
*(Appointed January 25, 2002)*

The Honourable LUC MARTINEAU  
*(Appointed January 25, 2002)*

The Honourable CAROLYN A. LAYDEN-STEVENSON  
*(Appointed January 25, 2002)*

The Honourable SIMON NOËL  
*(Appointed August 8, 2002)*

The Honourable JUDITH A. SNIDER  
*(Appointed October 10, 2002)*

The Honourable JAMES RUSSELL  
*(Appointed December 11, 2002)*

The Honourable JOHANNE GAUTHIER  
*(Appointed December 11, 2002)*

The Honourable JAMES W. O'REILLY  
*(Appointed December 12, 2002)*

The Honourable SEAN J. HARRINGTON  
*(Appointed September 16, 2003)*

The Honourable RICHARD G. MOSLEY  
*(Appointed November 4, 2003)*

The Honourable MICHEL M.J. SHORE  
*(Appointed November 4, 2003)*

The Honourable MICHAEL L. PHELAN  
*(Appointed November 19, 2003)*

The Honourable ANNE L. MACTAVISH  
*(Appointed November 19, 2003)*

The Honourable YVES de MONTIGNY  
*(Appointed November 19, 2004)*

The Honourable ROGER T. HUGHES  
*(Appointed June 1, 2005)*

The Honourable ROBERT L. BARNES  
*(Appointed November 22, 2005)*

The Honourable LEONARD S. MANDAMIN  
*(Appointed April 27, 2007)*

The Honourable RUSSELL W. ZINN  
*(Appointed February 20, 2008)*

## **DEPUTY JUDGES**

The Honourable JAMES KNATCHBULL HUGESSEN  
*(Appointed July 28, 2008)*

The Honourable FREDERICK E. GIBSON  
*(Appointed September 2, 2008)*

The Honourable MAURICE E. LAGACÉ  
*(Appointed January 19, 2007)*

The Honourable MAX M. TEITELBAUM  
*(Appointed January 29, 2007)*

The Honourable ORVILLE FRENETTE  
*(Appointed July 18, 2007)*

The Honourable LOUIS S. TANNENBAUM  
*(Appointed May 12, 2008)*

## **PROTHONOTARIES**

RICHARD MORNEAU  
*(Appointed November 28, 1995)*

ROZA ARONOVITCH  
*(Appointed March 15, 1999)*

ROGER R. LAFRENIÈRE  
*(Appointed April 1, 1999)*

MIREILLE TABIB  
*(Appointed April 22, 2003)*

MARTHA MILCZYNSKI  
*(Appointed September 25, 2003)*

KEVIN R. AALTO  
*(Appointed May 7, 2007)*

# **JUGES DES COURS FÉDÉRALES**

## **LE JUGE EN CHEF COUR D'APPEL FÉDÉRALE**

L'honorable JOHN D. RICHARD  
*(nommé juge en chef adjoint le 23 juin 1998;  
nommé le 4 novembre 1999)*

## **LES JUGES DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE**

L'honorable ALICE DESJARDINS  
*(nommée le 29 juin 1987; surnuméraire le 11 août 1999)*

L'honorable ROBERT DÉCARY  
*(nommé le 14 mars 1990; surnuméraire le 20 avril 2007)*

L'honorable ALLEN M. LINDEN  
*(nommé le 5 juillet 1990; surnuméraire le 7 janvier 2000)*

L'honorable GILLES LÉTOURNEAU  
*(nommé le 13 mai 1992)*

L'honorable MARC NOËL  
*(nommé à la Section de première instance le 24 juin 1992;  
nommé le 23 juin 1998)*

L'honorable MARC NADON  
*(nommé à la Section de première instance le 10 juin 1993;  
nommé le 14 décembre 2001)*

L'honorable J. EDGAR SEXTON  
*(nommé le 23 juin 1998; surnuméraire le 23 juin 2008)*

L'honorable JOHN M. EVANS  
*(nommé à la Section de première instance le 26 juin 1998;  
nommé le 8 décembre 1999)*

L'honorable KAREN R. SHARLOW  
*(nommée à la Section de première instance le 21 janvier 1999;  
nommée le 4 novembre 1999)*

L'honorable DENIS PELLETIER  
*(nommé à la Section de première instance le 16 février 1999;  
nommé le 14 décembre 2001)*

L'honorable C. MICHAEL RYER  
*(nommé le 26 octobre 2006)*

L'honorable JOHANNE TRUDEL  
*(nommée le 26 avril 2007)*

L'honorable PIERRE BLAIS  
*(nommé le 20 février 2008)*

**LE JUGE EN CHEF  
COUR FÉDÉRALE**

L'honorable ALLAN F. LUTFY  
*(nommé à la Section de première instance le 7 août 1996;  
nommé le 8 décembre 1999)*

**LES JUGES DE LA COUR FÉDÉRALE**

L'honorable YVON PINARD, C.P.  
*(nommé le 29 juin 1984; surnuméraire le 10 octobre 2005)*

L'honorable SANDRA J. SIMPSON  
*(nommée le 10 juin 1993)*

L'honorable DANIÈLE TREMBLAY-LAMER  
*(nommée le 16 juin 1993)*

L'honorable DOUGLAS R. CAMPBELL  
*(nommé le 8 décembre 1995)*

L'honorable FRANÇOIS LEMIEUX  
*(nommé le 21 janvier 1999;  
surnuméraire le 21 janvier 2009)*

L'honorable JOHN A. O'KEEFE  
*(nommé le 30 juin 1999)*

L'honorable MARY ELIZABETH HENEGHAN  
*(nommée le 15 novembre 1999)*

L'honorable DOLORES HANSEN  
*(nommée le 8 décembre 1999)*

L'honorable ELEANOR R. DAWSON  
*(nommée le 8 décembre 1999)*

L'honorable EDMOND P. BLANCHARD  
*(nommé le 5 octobre 2000)*

L'honorable MICHAEL A. KELEN  
*(nommé le 31 juillet 2001)*

L'honorable MICHEL BEAUDRY  
*(nommé le 25 janvier 2002)*

L'honorable LUC MARTINEAU  
*(nommé le 25 janvier 2002)*

L'honorable CAROLYN A. LAYDEN-STEVENSON  
*(nommée le 25 janvier 2002)*

L'honorable SIMON NOËL  
*(nommé le 8 août 2002)*

L'honorable JUDITH A. SNIDER  
*(nommée le 10 octobre 2002)*

L'honorable JAMES RUSSELL  
*(nommé le 11 décembre 2002)*



L'honorable JOHANNE GAUTHIER  
*(nommée le 11 décembre 2002)*

L'honorable JAMES W. O'REILLY  
*(nommé le 12 décembre 2002)*

L'honorable SEAN J. HARRINGTON  
*(nommé le 16 septembre 2003)*

L'honorable RICHARD G. MOSLEY  
*(nommé le 4 novembre 2003)*

L'honorable MICHEL M.J. SHORE  
*(nommé le 4 novembre 2003)*

L'honorable MICHAEL L. PHELAN  
*(nommé le 19 novembre 2003)*

L'honorable ANNE L. MACTAVISH  
*(nommée le 19 novembre 2003)*

L'honorable YVES de MONTIGNY  
*(nommé le 19 novembre 2004)*

L'honorable ROGER T. HUGHES  
*(nommé le 1<sup>er</sup> juin 2005)*

L'honorable ROBERT L. BARNES  
*(nommé le 22 novembre 2005)*

L'honorable LEONARD S. MANDAMIN  
*(nommé le 27 avril 2007)*

L'honorable RUSSEL W. ZINN  
*(nommé le 20 février 2008)*

## **JUGES SUPPLÉANTS**

L'honorable JAMES KNATCHBULL HUGESSEN  
*(nommé le 28 juillet 2008)*

L'honorable FREDERICK E. GIBSON  
*(nommé le 2 septembre 2008)*

L'honorable MAURICE E. LAGACÉ  
*(nommé le 19 janvier 2007)*

L'honorable MAX M. TEITELBAUM  
*(nommé le 29 janvier 2007)*

L'honorable ORVILLE FRENNETE  
*(nommé le 18 juillet 2007)*

L'honorable LOUIS S. TANNENBAUM  
*(nommé le 12 mai 2008)*

## **PROTONOTAIRES**

RICHARD MORNEAU  
*(nommé le 28 novembre 1995)*

ROZA ARONOVITCH  
*(nommée le 15 mars 1999)*

ROGER R. LAFRENIÈRE  
*(nommé le 1<sup>er</sup> avril 1999)*

MIREILLE TABIB  
*(nommée le 22 avril 2003)*

MARTHA MILCZYNSKI  
*(nommée le 25 septembre 2003)*

KEVIN R. AALTO  
*(nommé le 7 mai)*



## APPEALS NOTED

### FEDERAL COURT OF APPEAL

*Abbott Laboratories v. Canada (Minister of Health)*, (T-135-07, 2008 FC 1359) has been affirmed on appeal (A-622-08, 2009 FCA 94), reasons for judgment handed down March 20, 2009.

*Amnesty International Canada v. Canada (Chief of the Defence Staff)*, [2008] 4 F.C.R. 546 (F.C.) has been affirmed on appeal (A-149-08, 2008 FCA 401). The reasons for judgment, handed down December 17, 2008, will be published in the *Federal Courts Reports*.

*G.D. Searle & Co. v. Canada (Minister of Health)*, (T-884-07, 2008 FC 437) has been affirmed on appeal (A-208-08, 2009 FCA 35), reasons for judgment handed down February 9, 2009.

*Haj Khalil v. Canada*, [2008] 4 F.C.R. 53 (F.C.) has been affirmed on appeal (A-469-07, 2009 FCA 66), reasons for judgment handed down March 6, 2009.

*Kamel v. Canada (Attorney General)*, [2009] 1 F.C.R. 59 (F.C.) has been reversed on appeal (A-167-08, 2009 FCA 21). The reasons for judgment, handed down January 23, 2009, will be published in the *Federal Courts Reports*.

*Makhija v. Canada (Attorney General)*, [2009] 1 F.C.R. 137 (F.C.) has been reversed on appeal (A-132-08, 2008 FCA 402). The reasons for judgment, handed down December 15, 2008, will be published in the *Federal Courts Reports*.

*Manuge v. Canada*, (T-463-07, 2008 FC 624) has been reversed on appeal (A-262-08, 2009 FCA 29). The reasons for judgment, handed down February 3, 2009, will be published in the *Federal Courts Reports*.

## APPELS NOTÉS

### COUR D'APPEL FÉDÉRALE

La décision *Abbott Laboratories c. Canada (Ministre de la Santé)*, (T-135-07, 2008 CF 1359) a été confirmée en appel (A-622-08, 2009 CAF 94), les motifs du jugement ayant été prononcés le 20 mars 2009.

La décision *Amnistie internationale Canada c. Canada (Chef d'état-major de la Défense)*, [2008] 4 R.C.F. 546 (C.F.) a été confirmée en appel (A-149-08, 2008 CAF 401). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 17 décembre 2008, seront publiés dans le *Recueil des décisions des Cours fédérales*.

La décision *G.D. Searle & Co. c. Canada (Ministre de la Santé)*, (T-884-07, 2008 CF 437) a été confirmée en appel (A-208-08, 2009 CAF 35), les motifs du jugement ayant été prononcés le 9 février 2009.

La décision *Haj Khalil c. Canada*, [2008] 4 R.C.F. 53 (C.F.) a été confirmée en appel (A-469-07, 2009 CAF 66), les motifs du jugement ayant été prononcés le 6 mars 2009.

La décision *Kamel c. Canada (Procureur général)*, [2009] 1 R.C.F. 59 (C.F.) a été infirmée en appel (A-167-08, 2009 CAF 21). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 23 janvier 2009, seront publiés dans le *Recueil des décisions des Cours fédérales*

La décision *Makhija c. Canada (Procureur général)*, [2009] 1 R.C.F. 137 (C.F.) a été infirmée en appel (A-132-08, 2008 CAF 402). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 15 décembre 2008, seront publiés dans le *Recueil des décisions des Cours fédérales*.

La décision *Manuge c. Canada*, (T-463-07, 2008 CF 624) a été infirmée en appel (A-262-08, 2009 CAF 29). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 3 février 2009, seront publiés dans le *Recueil des décisions des Cours fédérales*.

*Richter v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2009] 1 F.C.R. 675 (F.C.) has been affirmed on appeal (A-387-08, 2009 FCA 73), reasons for judgment handed down March 10, 2009.

La décision *Richter c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2009] 1 R.C.F. 675 (C.F.) a été confirmée en appel (A-387-08, 2009 CAF 73), les motifs du jugement ayant été prononcés le 10 mars 2009.

## SUPREME COURT OF CANADA

## COUR SUPRÊME DU CANADA

*Desrochers v. Canada (Industry)*, [2007] 3 F.C.R. 3 (F.C.A.), has been affirmed on appeal (2009 SCC 8). The reasons for judgment, handed down February 5, 2009, will be published in the *Supreme Court Reports*.

L'arrêt *Desrochers c. Canada (Industrie)*, [2007] 3 R.C.F. 3 (C.A.F.), a été confirmé en appel (2009 CSC 8). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 5 février 2009, seront publiés dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême*.

*Ermineskin Indian Band and Nation v. Canada*, [2007] 3 F.C.R. 245 (F.C.A.), has been affirmed on appeal (2009 SCC 9). The reasons for judgment, handed down February 13, 2009, will be published in the *Supreme Court Reports*.

L'arrêt *Bande et nation indienne d'Ermineskin c. Canada*, [2007] 3 R.C.F. 245 (C.A.F.), a été confirmé en appel (2009 CSC 9). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 13 février 2009, seront publiés dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême*.

*Khosa v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2007] 4 F.C.R. 332 (F.C.A.), has been reversed on appeal (2009 SCC 12). The reasons for judgment, handed down March 6, 2009, will be published in the *Supreme Court Reports*.

L'arrêt *Khosa c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2007] 4 R.C.F. 332 (C.A.F.), a été infirmé en appel (2009 CSC 12). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 6 mars 2009, seront publiés dans le *Recueil des arrêts de la Cour Suprême*.

### *Applications for leave to appeal*

### *Demandes d'autorisation de pourvoi*

*Amis de la rivière Kipawa v. Canada (Attorney General)*, A-4-08, 2008 FCA 267, Richard C.J., judgment dated September 16, 2008, leave to appeal to S.C.C. refused January 29, 2009.

*Amis de la rivière Kipawa c. Canada (Procureur général)*, A-4-08, 2008 CAF 267, le juge en chef Richard, jugement en date du 16 septembre 2008, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 29 janvier 2009.

*Canadian Council for Refugees v. Canada*, A-37-08, 2008 FCA 229, Noël and Evans J.J.A., judgment dated June 27, 2008, leave to appeal to S.C.C. refused February 5, 2009.

*Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada*, A-37-08, 2008 CAF 229, les juges Noël et Evans, J.C.A., jugement en date du 27 juin 2008, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 5 février 2009.

*Cousins v. Canada (Attorney General)*, A-266-07, A-267-07, A-269-07, A-270-07, A-271-07, 2008 FCA 226, Blais J.A., judgment dated June 26, 2008, leave to appeal to S.C.C. refused March 5, 2009.

*Cousins c. Canada (Procureur général)*, A-266-07, A-267-07, A-269-07, A-270-07, A-271-07, 2008 CAF 226, le juge Blais, J.C.A., jugement en date du 26 juin 2008, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 5 mars 2009.

*Hussain v. Canada (Attorney General)*, 08-A-43, judgment dated June 6, 2008, leave to appeal to S.C.C. refused February 5, 2009.

*Jenner v. Canada*, A-601-06, 2008 FCA 196, Desjardins J.A., judgment dated May 29, 2008, leave to appeal to S.C.C. refused January 22, 2009.

*Kaminski v. Canada (Minister of Social Development)*, A-171-07, 2008 FCA 225, Blais J.A., judgment dated June 25, 2008, leave to appeal to S.C.C. refused January 22, 2009.

*MacKay v. Canada*, (A-151-07, A-149-07, A-150-07, A-152-07, A-153-07, A-154-07, A-155-07, A-156-07, A-157-07, A-158-07, A-159-07, A-160-07, 2008 FCA 105, Sharlow J.A., judgment dated March 19, 2008, leave to appeal to S.C.C. refused January 15, 2009.

*Shell Canada Ltd. v. P.T. Sari Incofood Corp.*, A-455-05, 2008 FCA 279, Noël J.A., judgment dated September 19, 2008, leave to appeal to S.C.C. refused February 19, 2009.

*Tembec Inc. v. Canada*, (A-405-07, A-406-07, A-407-07, 2008 FCA 205, Noël J.A., judgment dated June 11, 2008, leave to appeal to S.C.C. refused January 22, 2009.

*Wood v. Canada*, A-142-08, 2008 FCA 302, Richard C.J., judgment dated October 9, 2008, leave to appeal to S.C.C. refused March 12, 2009.

*Hussain c. Canada (Procureur général)*, 08-A-43, jugement en date du 6 juin 2008, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 5 février 2009.

*Jenner c. Canada*, A-601-06, 2008 CAF 196, la juge Desjardins, J.C.A., jugement en date du 29 mai 2008, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 22 janvier 2009.

*Kaminski c. Canada (ministre du Développement social)*, A-171-07, 2008 CAF 225, le juge Blais, J.C.A., jugement en date du 25 juin 2008, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 22 janvier 2009.

*MacKay c. Canada*, (A-151-07, A-149-07, A-150-07, A-152-07, A-153-07, A-154-07, A-155-07, A-156-07, A-157-07, A-158-07, A-159-07, A-160-07, 2008 CAF 105, la juge Sharlow, J.C.A., jugement en date du 19 mars 2008, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 15 janvier 2009.

*Shell Canada Ltd. c. P.T. Sari Incofood Corp.*, A-455-05, 2008 CAF 279, le juge Noël, J.C.A., jugement en date du 19 septembre 2008, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 19 février 2009.

*Tembec Inc. c. Canada*, (A-405-07, A-406-07, A-407-07, 2008 CAF 205, le juge Noël, J.C.A., jugement en date du 11 juin 2008, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 22 janvier 2009.

*Wood c. Canada*, A-142-08, 2008 CAF 302, le juge en chef Richard, jugement en date du 9 octobre 2008, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 12 mars 2009.





**TABLE  
OF THE NAMES OF THE CASES REPORTED  
IN THIS VOLUME**

	PAGE
<b>B</b>	
Blake, Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness) (F.C.) v. ....	179
<b>C</b>	
Canada (Attorney General) (F.C.), Kamel v. ....	59
Canada (Attorney General) (F.C.), Makhija v. ....	137
Canada (Attorney General) (F.C.A.), Esquega v. ....	448
Canada (Attorney General), Northrop Grumman Overseas Services Corp. (F.C.A.) v. ....	688
Canada (Commissioner of Patents) (F.C.), Genencor International, Inc. v. ...	361
Canada (F.C.), Manuge v. ....	416
Canada (F.C.), Worthington v. ....	311
Canada (F.C.A.), Canadian Assn. of Broadcasters v. ....	3
Canada (F.C.A.), Morel v. ....	629
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.), Lee v. ....	204
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.), Nsende v. ....	49
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.), Richter v. ....	675
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.), Ugbazghi v. ....	454
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.), Varela v. ....	605
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.), Zepeda v. ....	237
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.A.), Hinton v. ....	476
Canada (Minister of Health) (F.C.A.), Pfizer Canada Inc. v. ....	253
Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness) (F.C.), Blake v. ....	179
Canada (Minister of the Environment), Custom Environmental Services Ltd. (F.C.) v. ....	565
Canada (Transportation Agency) (F.C.A.), Canadian National Railway Co. v. ...	287
Canadian Assn. of Broadcasters, Canada (F.C.A.) v. ....	3
Canadian National Railway Co., Canada (Transportation Agency) (F.C.A.) ...	287
Charkaoui (Re) (F.C.) v. ....	507
Custom Environmental Services Ltd. (F.C.), Canada (Minister of the Environment) v. ....	565

TABLE OF THE NAMES OF THE CASES REPORTED IN THIS VOLUME

	PAGE
<b>E</b>	
Esquega, Canada (Attorney General) (F.C.A.) v. ....	448
<b>G</b>	
Genencor International, Inc., Canada (Commissioner of Patents) (F.C.) v. ..	361
<b>H</b>	
Hinton, Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.A.) v. ....	476
<b>K</b>	
Kamel, Canada (Attorney General) (F.C.) v. ....	59
<b>L</b>	
Lee, Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) v. ....	204
<b>M</b>	
Makhija, Canada (Attorney General) (F.C.) v. ....	137
Manuge, Canada (F.C.) v. ....	416
Morel, Canada (F.C.A.) v. ....	629
<b>N</b>	
Northrop Grumman Overseas Services Corp. (F.C.A.), Canada (Attorney General) v. ....	688
Nsende, Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) v. ....	49
<b>P</b>	
Pfizer Canada Inc., Canada (Minister of Health) (F.C.A.) v. ....	253
<b>R</b>	
Richter, Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) v. ....	675
<b>U</b>	
Ugbazghi, Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) v. ....	454
<b>V</b>	
Varela, Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) v. ....	605
<b>W</b>	
Worthington, Canada (F.C.) v. ....	311
<b>Z</b>	
Zepeda, Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) v. ....	237

**TABLE  
DES DÉCISIONS PUBLIÉES  
DANS CE VOLUME**

	PAGE
<b>A</b>	
Assoc. canadienne des radiodiffuseurs, Canada (C.A.F.) c. . . . .	3
<b>B</b>	
Blake, Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile) (C.F.) c. . . . .	179
<b>C</b>	
Canada (C.A.F.), Assoc. canadienne des radiodiffuseurs c. . . . .	3
Canada (C.A.F.), Morel c. . . . .	629
Canada (C.F.), Manuge c. . . . .	416
Canada (C.F.), Worthington c. . . . .	311
Canada (Commissaire aux brevets) (C.F.), Genencor International, Inc. c. . . .	361
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.A.F.), Hinton c. . . .	476
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.), Lee c. . . . .	204
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.), Nsende c. . .	49
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.), Richter c. . .	675
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.), Ugbazghi c. .	454
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.), Varela c. . . .	605
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.), Zepeda c. . .	237
Canada (Ministre de la Santé) (C.A.F.), Pfizer Canada Inc. c. . . . .	253
Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile) (C.F.), Blake c. . . . .	179
Canada (Ministre de l'Environnement), Custom Environmental Services Ltd. (C.F.) c. . . . .	565
Canada (Office des transports) (C.A.F.), Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. . . . .	287
Canada (Procureur général) (C.A.F.), Esquega c. . . . .	448
Canada (Procureur général) (C.F.), Kamel c. . . . .	59
Canada (Procureur général) (C.F.), Makhija c. . . . .	137
Canada (Procureur général), Northrop Grumman Overseas Services Corp. (C.A.F.) c. . . . .	688
Charkaoui (Re) (C.F.) . . . . .	507

	PAGE
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, Canada (Office des transports) (C.A.F.) c. ....	287
Custom Environmental Services Ltd. (C.F.), Canada (Ministre de l'Environnement) c. ....	565
<b>E</b>	
Esquega, Canada (Procureur général) (C.A.F.) c. ....	448
<b>G</b>	
Genencor International, Inc., Canada (Commissaire aux brevets) (C.F.) c. . .	361
<b>H</b>	
Hinton, Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.A.F.) c. . . .	476
<b>K</b>	
Kamel, Canada (Procureur général) (C.F.) c. ....	59
<b>L</b>	
Lee, Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) c. . . . .	204
<b>M</b>	
Makhija, Canada (Procureur général) (C.F.) c. ....	137
Manuge, Canada (C.F.) c. ....	416
Morel, Canada (C.A.F.) c. ....	629
<b>N</b>	
Northrop Grumman Overseas Services Corp. (C.A.F.), Canada (Procureur général) c. ....	688
Nsende, Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) c. . . .	49
<b>P</b>	
Pfizer Canada Inc., Canada (Ministre de la Santé) (C.A.F.) c. ....	253
<b>R</b>	
Richter, Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) c. . . .	675
<b>U</b>	
Ugbazghi, Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) c. . . .	454
<b>V</b>	
Varela, Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) c. . . .	605
<b>W</b>	
Worthington, Canada (C.F.) c. ....	311
<b>Z</b>	
Zepeda, Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) c. . . .	237

## CONTENTS OF THE VOLUME

	PAGE
<b>ABORIGINAL PEOPLES</b>	
Ermineskin Indian Band and Nation v. Canada (T-1763-07, 2008 FC 1065) .....	D-1
<b>Elections</b>	
Esquega v. Canada (Attorney General) (F.C.A.) (A-434-07, 2008 FCA 182) .....	448
<b>ADMINISTRATIVE LAW</b>	
<i>See also:</i> Aboriginal Peoples, D-1; Penitentiaries, D-5; Practice, D-5	
<b>Judicial Review</b>	
<i>Grounds of Review</i>	
Kamel v. Canada (Attorney General) (F.C.) (T-100-06, 2008 FC 338) ..	59
Lee v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) (T-1837-06, 2008 FC 614) .....	204
Richter v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) (IMM-3154-07, IMM-3156-07, 2008 FC 806) .....	675
Worthington v. Canada (F.C.) (T-67-06, 2008 FC 409) .....	311
<b>BROADCASTING</b>	
Canadian Assn. of Broadcasters v. Canada (F.C.A.) (A-591-06, A-17-07, 2008 FCA 157) .....	3
<b>CITIZENSHIP AND IMMIGRATION</b>	
<b>Exclusion and Removal</b>	
<i>Inadmissible Persons</i>	
Ugbazghi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) (IMM-2019-07, 2008 FC 694) .....	454
Varela v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) (IMM-506-07, 2008 FC 436) .....	605
Yahie v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-5267-07, 2008 FC 1319) .....	D-9



**CITIZENSHIP AND IMMIGRATION—Continued**

## Security Certificate

Charkaoui (Re) (F.C.) (DES-3-03, 2008 FC 61) .....	507
--	-----

***Removal of Permanent Residents***

Blake v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness) (F.C.) (IMM-4533-05, 2008 FC 572) .....	179
Katwaru v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness) (IMM-475-07, 2008 FC 1045) .....	D-1
Richter v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) (IMM-3154-07, IMM-3156-07, 2008 FC 806) .....	675

**Immigration Practice**

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Rumpler (IMM-962-08, 2008 FC 1264) .....	D-9
Dua v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-1371-08, 2008 FC 1055) .....	D-7
Ferguson v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-1356-08, 2008 FC 1067) .....	D-2
Ugbazghi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) (IMM-2019-07, 2008 FC 694) .....	454
Varela v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) (IMM-506-07, 2008 FC 436) .....	605

**Judicial Review**

Hinton v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.A.) (A-11-08, 2008 FCA 215) .....	476
Sosi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-1074-08, 2008 FC 1300) .....	D-9

**Status in Canada*****Citizens***

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Friesen (T-2064-07, 2008 FC 864) .....	D-7
Lee v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) (T-1837-06, 2008 FC 614) .....	204
Worthington v. Canada (F.C.) (T-67-06, 2008 FC 409) .....	311

***Convention Refugees***

Nsende v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) (IMM-3635-07, 2008 FC 531) .....	49
Zepeda v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) (IMM-3452-07, 2008 FC 491) .....	237

**CITIZENSHIP AND IMMIGRATION—Concluded****Status in Canada—Concluded***Permanent Residents*

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Brar (IMM-289-08, 2008 FC 1285) .....	D-10
Chen v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-5118-07, 2008 FC 1227) .....	D-10

*Persons in Need of Protection*

Surajnarain v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-1309-08, 2008 FC 1165) .....	D-7
--	-----

**CONSTITUTIONAL LAW**

Esquega v. Canada (Attorney General) (F.C.A.) (A-434-07, 2008 FCA 182) .....	448
---	-----

**Charter of Rights***Equality Rights*

Lee v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) (T-1837-06, 2008 FC 614) .....	204
Worthington v. Canada (F.C.) (T-67-06, 2008 FC 409) .....	311

*Fundamental Freedoms*

Charkaoui (Re) (F.C.) (DES-3-03, 2008 FC 61) .....	507
--	-----

*Life, Liberty and Security*

Blake v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness) (F.C.) (IMM-4533-05, 2008 FC 572) .....	179
Lee v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) (T-1837-06, 2008 FC 614) .....	204

*Limitation Clause*

Worthington v. Canada (F.C.) (T-67-06, 2008 FC 409) .....	311
---	-----

*Mobility Rights*

Kamel v. Canada (Attorney General) (F.C.) (T-100-06, 2008 FC 338) ..	59
--	----

**Fundamental Principles**

Canadian Assn. of Broadcasters v. Canada (F.C.A.) (A-591-06, A-17-07, 2008 FCA 157) .....	3
--	---

	PAGE
<b>CONSTRUCTION OF STATUTES</b>	
<i>See also:</i> Citizenship and Immigration, D-10; Railway, D-12	
Blake v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness) (F.C.) (IMM-4533-05, 2008 FC 572) . . . . .	179
Lee v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) (T-1837-06, 2008 FC 614) . . . . .	204
Richter v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) (IMM-3154-07, IMM-3156-07, 2008 FC 806) . . . . .	675
Strauss Enterprises Ltd. v. Canada (Minister of Health) (T-226-05, 2008 FC 1035) . . . . .	D-11
<b>CROWN</b>	
<b>Prerogatives</b>	
Kamel v. Canada (Attorney General) (F.C.) (T-100-06, 2008 FC 338) . .	59
<b>CULTURAL PROPERTY</b>	
Philipps v. Canada (Librarian and Archivist) (T-1192-07, 2008 FC 1028) . . . . .	D-2
<b>CUSTOMS AND EXCISE</b>	
<i>See:</i> Practice, D-5	
<b>EMPLOYMENT INSURANCE</b>	
Canada (Attorney General) v. Lylander (A-231-08, 2008 FCA 365) . .	D-11
Martens v. Canada (Attorney General) (A-256-07, 2008 FCA 240) . . .	D-2
<b>ENERGY</b>	
Alliance Pipeline Ltd. v. Balisky (T-521-07, 2008 FC 1087) . . . . .	D-2
<b>ENVIRONMENT</b>	
Canada (Minister of the Environment) v. Custom Environmental Services Ltd. (F.C.) (T-1150-07, 2008 FC 615) . . . . .	565
<b>ETHICS</b>	
Makhija v. Canada (Attorney General) (F.C.) (T-662-07, 2008 FC 327) .	137
<b>EVIDENCE</b>	
Charkaoui (Re) (F.C.) (DES-3-03, 2008 FC 61) . . . . .	507

**FEDERAL COURT JURISDICTION**

*See also:* Pensions, D-5

Hinton v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.A.) (A-11-08, 2008 FCA 215) . . . . .	476
Lee v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.) (T-1837-06, 2008 FC 614) . . . . .	204

**FOOD AND DRUGS**

*See:* Construction of Statutes, D-11

**FOREIGN TRADE**

Canada (Attorney General) v. Northrop Grumman Overseas Services Corp. (F.C.A.) (A-310-07, 2008 FCA 187) . . . . .	688
--	-----

**INCOME TAX**

**Income Calculation**

Saskferco Products ULC v. Canada (A-433-07, 2008 FCA 297) . . . . .	D-3
---	-----

*Deductions*

Warbinek v. Canada (A-473-07, 2008 FCA 276) . . . . .	D-3
---	-----

**Non-Residents**

Perry v. M.N.R. (A-503-07, 2008 FCA 260) . . . . .	D-3
--	-----

**Penalties**

Slau Ltd. v. Canada (Revenue Agency) (T-2118-07, 2008 FC 1142) . . . . .	D-8
--	-----

**Practice**

Kerr v. Canada (Attorney General) (T-1528-07, 2008 FC 1073) . . . . .	D-4
---	-----

**Reassessment**

Gray v. Canada (A-20-08, 2008 FCA 284) . . . . .	D-8
--	-----

**INTERNATIONAL TRADE**

Canada (Attorney General) v. Northrop Grumman Overseas Services Corp. (F.C.A.) (A-310-07, 2008 FCA 187) . . . . .	688
--	-----

**JUDGES AND COURTS**

Morel v. Canada (F.C.A.) (A-112-07, A-113-07, A-114-07, 2008 FCA 53) . . . . .	629
---	-----

	PAGE
<b>LABOUR RELATIONS</b>	
Canada Post Corp. v. Pollard (A-53-08, 2008 FCA 305) .....	D-4
Canada Post Corp. v. Pollard (T-1428-06, 2007 FC 1362) .....	D-4
 <b>MARITIME LAW</b>	
<i>See:</i> Transportation, D-13	
 <b>PATENTS</b>	
<b>Infringement</b>	
Pfizer Canada Inc. v. Canada (Minister of Health) (F.C.A.) (A-79-07, 2008 FCA 108) .....	253
<b>Practice</b>	
Genencor International, Inc. v. Canada (Commissioner of Patents) (F.C.) (T-262-06, 2008 FC 608) .....	361
Purcell Systems Inc. v. Argus Technologies Ltd. (T-1531-05, 2008 FC 1210) .....	D-5
Sanofi-Aventis Canada Inc. v. Canada (Minister of Health) (T-1351-07, 2008 FC 1062) .....	D-5
 <b>PENITENTIARIES</b>	
Canada (Attorney General) v. Tobin (T-542-07, 2008 FC 740) .....	D-5
 <b>PENSIONS</b>	
Canada (Attorney General) v. Landry (T-163-07, 2008 FC 810) .....	D-8
 <b>POSTAL SERVICES</b>	
<i>See:</i> Labour Relations, D-4	
 <b>PRACTICE</b>	
<i>See also:</i> Citizenship and Immigration, D-1, D-10; Income Tax, D-3	
<b>Applications</b>	
Deer Lake Regional Airport Authority Inc. v. Canada (Attorney General) (T-2032-07, 2008 FC 1281) .....	D-11
Pacific Pants Company Inc. v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness) (T-811-07, 2008 FC 1050) .....	D-5
 <b>Class Proceedings</b>	
Hinton v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (F.C.A.) (A-11-08, 2008 FCA 215) .....	476
Manuge v. Canada (F.C.) (T-463-07, 2008 FC 624) .....	416

**PRACTICE—Concluded****Costs**

Canadian Assn. of Broadcasters v. Canada (F.C.A.) (A-591-06, A-17-07, 2008 FCA 157) . . . . .	3
Coombs v. Canada (T-776-07, 2008 FC 837) . . . . .	D-6

**Discovery**

Sanofi-Aventis Canada Inc. v. Apotex Inc. (T-161-07, 2008 FC 320) . .	D-12
---	------

**Parties***Standing*

Irving Shipbuilding Inc. v. Canada (Attorney General) (T-277-07, 2008 FC 1102) . . . . .	D-6
Worthington v. Canada (F.C.) (T-67-06, 2008 FC 409) . . . . .	311

**Suprenas**

Charkaoui (Re) (F.C.) (DES-3-03, 2008 FC 61) . . . . .	507
--	-----

**PUBLIC SERVICE**

*See also:* Penitentiaries, D-5

**Labour Relations**

Nitschmann v. Canada (T-1831-07, T-1842-07, 2008 FC 1194) . . . . .	D-6
---	-----

**PUBLIC WORKS**

*See:* Practice, D-6

**RAILWAY**

Canadian National Railway Co. v. Greenstone (Municipality) (A-541-07, 2008 FCA 395) . . . . .	D-12
--	------

**SECURITY INTELLIGENCE**

Charkaoui (Re) (F.C.) (DES-3-03, 2008 FC 61) . . . . .	507
--	-----

**TRADE-MARKS****Practice**

Parmalat Canada Inc. v. Sysco Corp. (T-18-08, 2008 FC 1104) . . . . .	D-12
---	------



	PAGE
<b>TRANSPORTATION</b>	
<i>See also: Railways, D-12</i>	
Canada (Minister of the Environment) v. Custom Environmental Services Ltd. (F.C.) (T-1150-07, 2008 FC 615) .....	565
Canadian National Railway Co. v. Canada (Transportation Agency) (F.C.A.) (A-355-07, 2008 FCA 199) .....	287
Canadian Pacific Railway Co. v. Boutique Jacob Inc. (A-116-06, 2008 FCA 85) .....	D-13

## TABLE DES MATIÈRES DU VOLUME

	PAGE
<b>ALIMENTS ET DROGUES</b>	
<i>Voir</i> : Interprétation des lois, F-16	
 <b>ASSURANCE-EMPLOI</b>	
Canada (Procureur général) c. Lylander (A-231-08, 2008 CAF 365) ..	F-13
Martens c. Canada (Procureur général) (A-256-07, 2008 CAF 240) ..	F-1
 <b>BIENS CULTURELS</b>	
Philipps c. Canada (Bibliothécaire et Archiviste) (T-1192-07, 2008 CF 1028) .....	F-1
 <b>BREVETS</b>	
<b>Contrefaçon</b>	
Pfizer Canada Inc. c. Canada (Ministre de la Santé) (C.A.F.) (A-79-07, 2008 CAF 108) .....	253
 <b>Pratique</b>	
Genencor International, Inc. c. Canada (Commissaire aux brevets) (C.F.) (T-262-06, 2008 CF 608) .....	361
Purcell Systems Inc. c. Argus Technologies Ltd. (T-1531-05, 2008 CF 1210) .....	F-2
Sanofi-Aventis Canada Inc. c. Canada (Ministre de la Santé) (T-1351-07, 2008 CF 1062) .....	F-2
 <b>CHEMINS DE FER</b>	
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Greenstone (Municipalité) (A-541-07, 2008 CAF 395) .....	F-13
 <b>CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION</b>	
<b>Contrôle judiciaire</b>	
Hinton c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.A.F.) (A-11-08, 2008 CAF 215) .....	476
Sosi c. Canada (Minister de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-1074-08, 2008 CF 1300) .....	F-14

**CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION—Suite****Exclusion et renvoi***Personnes interdites de territoire*

Ugbazghi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) (IMM-2019-07, 2008 CF 694) . . . . .	454
Varela c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) (IMM-506-07, 2008 CF 436) . . . . .	605
Yahie c. Canada (Minister de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-5267-07, 2008 CF 1319) . . . . .	F-14

## Certificat de sécurité

Charkaoui (Re) (C.F.) (DES-3-03, 2008 CF 61) . . . . .	507
--	-----

*Renvoi de résidents permanents*

Blake c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile) (C.F.) (IMM-4533-05, 2008 CF 572) . . . . .	179
Katwaru c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile) (IMM-475-07, 2008 CF 1045) . . . . .	F-2
Richter c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) (IMM-3154-07, IMM-3156-07, 2008 CF 806) . . . . .	675

**Pratique en matière d'immigration**

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Rumpler (IMM-962-08, 2008 CF 1264) . . . . .	F-14
Dua c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-1371-08, 2008 CF 1055) . . . . .	F-9
Ferguson c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-1356-08, 2008 CF 1067) . . . . .	F-3
Ugbazghi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) (IMM-2019-07, 2008 CF 694) . . . . .	454
Varela c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) (IMM-506-07, 2008 CF 436) . . . . .	605

**Statut au Canada***Citoyens*

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Friesen (T-2064-07, 2008 CF 864) . . . . .	F-9
Lee c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) (T-1837-06, 2008 CF 614) . . . . .	204
Worthington c. Canada (C.F.) (T-67-06, 2008 CF 409) . . . . .	311

**CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION—Fin****Statut au Canada—Fin***Personnes à protéger*

Surajnarain c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-1309-08, 2008 CF 1165) .....	F-9
---	-----

*Réfugiés au sens de la Convention*

Nsende c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) (IMM-3635-07, 2008 CF 531) .....	49
Zepeda c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) (IMM-3452-07, 2008 CF 491) .....	237

*Résidents permanents*

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Brar (IMM-289-08, 2008 CF 1285) .....	F-15
Chen c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-5118-07, 2008 CF 1227) .....	F-15

**COMMERCE EXTÉRIEUR**

Canada (Procureur général) c. Northrop Grumman Overseas Services Corp. (C.A.F.) (A-310-07, 2008 CAF 187) .....	688
---	-----

**COMMERCE INTÉRIEUR**

Canada (Procureur général) c. Northrop Grumman Overseas Services Corp. (C.A.F.) (A-310-07, 2008 CAF 187) .....	688
---	-----

**COMPÉTENCE DE LA COUR FÉDÉRALE**

*Voir aussi* : Pensions, F-11

Hinton c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.A.F.) (A-11-08, 2008 CAF 215) .....	476
Lee c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) (T-1837-06, 2008 CF 614) .....	204

**COURONNE****Prérogatives**

Kamel c. Canada (Procureur général) (C.F.) (T-100-06, 2008 CF 338) ..	59
---	----

**DOUANES ET ACCISE**

*Voir* : Pratique, F-6

**DROIT ADMINISTRATIF**

*Voir aussi* : Pénitenciers, F-5; Peuples autochtones, F-5; Pratique, F-6

**Contrôle judiciaire***Motifs*

Kamel c. Canada (Procureur général) (C.F.) (T-100-06, 2008 CF 338)	59
Lee c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) (T-1837-06, 2008 CF 614) .....	204
Richter c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) (IMM-3154-07, IMM-3156-07, 2008 CF 806) .....	675
Worthington c. Canada (C.F.) (T-67-06, 2008 CF 409) .....	311

**DROIT CONSTITUTIONNEL**

Esquega c. Canada (Procureur général) (C.A.F.) (A-434-07, 2008 CAF 182) .....	448
--	-----

**Charte des droits***Clause limitative*

Worthington c. Canada (C.F.) (T-67-06, 2008 CF 409) .....	311
---	-----

*Droits à l'égalité*

Lee c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) (T-1837-06, 2008 CF 614) .....	204
Worthington c. Canada (C.F.) (T-67-06, 2008 CF 409) .....	311

*Liberté de circulation et d'établissement*

Kamel c. Canada (Procureur général) (C.F.) (T-100-06, 2008 CF 338) ..	59
---	----

*Libertés fondamentales*

Charkaoui (Re) (C.F.) (DES-3-03, 2008 CF 61) .....	507
--	-----

*Vie, liberté et sécurité*

Blake c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile) (C.F.) (IMM-4533-05, 2008 CF 572) .....	179
Lee c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) (T-1837-06, 2008 CF 614) .....	204

**Principes fondamentaux**

Assoc. canadienne des radiodiffuseurs c. Canada (C.A.F.) (A-591-06, A-17-07, 2008 CAF 157) .....	3
---	---

**DROIT MARITIME**

*Voir* : Transports, F-17

**ÉNERGIE**

Alliance Pipeline Ltd. c. Balisky (T-521-07, 2008 CF 1087) .....	F-3
--	-----

**ENVIRONNEMENT**

Canada (Ministre de l'Environnement) c. Custom Environmental Services Ltd. (C.F.) (T-1150-07, 2008 CF 615) . . . . .	565
--	-----

**ÉTHIQUE**

Makhija c. Canada (Procureur général) (C.F.) (T-662-07, 2008 CF 327)	137
--	-----

**FONCTION PUBLIQUE**

*Voir aussi* : Pénitenciers, F-5

**Relations du travail**

Nitschmann c. Canada (T-1831-07, T-1842-07, 2008 CF 1194) . . . . .	F-3
---	-----

**IMPÔT SUR LE REVENU****Calcul du revenu**

Saskferco Products ULC c. Canada (A-433-07, 2008 CAF 297) . . . . .	F-4
---	-----

*Déductions*

Warbinek c. Canada (A-473-07, 2008 CAF 276) . . . . .	F-4
---	-----

**Non-résidents**

Perry c. M.R.N. (A-503-07, 2008 CAF 260) . . . . .	F-4
--	-----

**Nouvelles cotisations**

Gray c. Canada (A-20-08, 2008 CAF 284) . . . . .	F-10
--	------

**Pénalités**

Slau Ltd. c. Canada (Agence du Revenu) (T-2118-07, 2008 CF 1142) .	F-10
--	------

**Pratique**

Kerr c. Canada (Procureur général) (T-1528-07, 2008 CF 1073) . . . . .	F-5
--	-----

**INTERPRÉTATION DES LOIS**

*Voir aussi* : Chemins de fer, F-13; Citoyenneté et Immigration, F-15

Blake c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile) (C.F.) (IMM-4533-05, 2008 CF 572) . . . . .	179
Lee c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) (T-1837-06, 2008 CF 614) . . . . .	204
Richter c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.F.) (IMM-3154-07, IMM-3156-07, 2008 CF 806) . . . . .	675
Strauss Enterprises Ltd. c. Canada (Ministre de la Santé) (T-2206-05, 2008 CF 1305) . . . . .	F-16



	PAGE
<b>JUGES ET TRIBUNAUX</b>	
Morel c. Canada (C.A.F.) (A-112-07, A-113-07, A-114-07, 2008 CAF 53)	629
<b>MARQUES DE COMMERCE</b>	
<b>Pratique</b>	
Parmalat Canada Inc. c. Sysco Corp. (T-18-08, 2008 CF 1104) . . . . .	F-16
<b>PÉNITENCIERS</b>	
Canada (Procureur général) c. Tobin (T-542-07, 2008 CF 740) . . . . .	F-5
<b>PENSIONS</b>	
Canada (Procureur général) c. Landry (T-163-07, 2008 CF 810) . . . . .	F-11
<b>PEUPLES AUTOCHTONES</b>	
Bande et nation indienne d'Ermineskin c. Canada (T-1763-07, 2008 CF 1065) . . . . .	F-5
<b>Élections</b>	
Esquega c. Canada (Procureur général) (C.A.F.) (A-434-07, 2008 CAF 182) . . . . .	448
<b>POSTES</b>	
<i>Voir</i> : Relations du travail, F-6, F-7	
<b>PRATIQUE</b>	
<i>Voir aussi</i> : Citoyenneté et Immigration, F-2, F-14; Impôt sur le revenu, F-4	
<b>Communication de documents et interrogatoire préalable</b>	
Sanofi-Aventis Canada Inc. c. Apotex Inc. (T-161-07, 2008 CF 320) . .	F-16
<b>Demandes</b>	
Deer Lake Regional Airport Authority Inc. c. Canada (Procureur général) (T-2032-07, 2008 CF 1281) . . . . .	F-17
Pacific Pants Company Inc. c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile) (T-811-07, 2008 CF 1050) . . . . .	F-6
<b>Frais et dépens</b>	
Assoc. canadienne des radiodiffuseurs c. Canada (C.A.F.) (A-591-06, A-17-07, 2008 CAF 157) . . . . .	3
Coombs c. Canada (T-776-07, 2008 CF 837) . . . . .	F-6

**PRATIQUE—Fin****Parties***Qualité pour agir*

Irving Shipbuilding Inc. c. Canada (Procureur général) (T-277-07, 2008 CF 1102) .....	F-6
Worthington c. Canada (C.F.) (T-67-06, 2008 CF 409) .....	311

**Recours collectifs**

Hinton c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.A.F.) (A-11-08, 2008 CAF 215) .....	476
Manuge c. Canada (C.F.) (T-463-07, 2008 CF 624) .....	416

**Supœnas**

Charkaoui (Re) (C.F.) (DES-3-03, 2008 CF 61) .....	507
--	-----

**PREUVE**

Charkaoui (Re) (C.F.) (DES-3-03, 2008 CF 61) .....	507
--	-----

**RADIODIFFUSION**

Assoc. canadienne des radiodiffuseurs c. Canada (C.A.F.) (A-591-06, A-17-07, 2008 CAF 157) .....	3
--	---

**RELATIONS DU TRAVAIL**

Société canadienne des postes c. Pollard (A-53-08, 2008 CAF 305) ...	F-6
Société canadienne des postes c. Pollard (T-1428-06, 2007 CF 1362) ..	F-7

**RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ**

Charkaoui (Re) (C.F.) (DES-3-03, 2008 CF 61) .....	507
--	-----

**TRANSPORTS**

*Voir aussi* : Chemins de fer, F-13

Canada (Ministre de l'Environnement) c. Custom Environmental Services Ltd. (C.F.) (T-1150-07, 2008 CF 615) .....	565
Chemin de fer Canadien Pacifique c. Boutique Jacob Inc. (A-116-06, 2008 CAF 85) .....	F-17
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Office des transports) (C.A.F.) (A-355-07, 2008 CAF 199) .....	287

**TRAVAUX PUBLICS**

*Voir* : Pratique, F-6



**TABLE  
OF CASES DIGESTED  
IN THIS VOLUME**

	PAGE
<b>A</b>	
Alliance Pipeline Ltd. v. Balisky .....	D-2
Apotex Inc., Sanofi-Aventis Canada Inc. v. ....	D-12
Argus Technologies Ltd., Purcell Systems Inc. v. ....	D-5
<b>B</b>	
Balisky, Alliance Pipeline Ltd. v. ....	D-2
Boutique Jacob Inc, Canadian Pacific Railway Co. v. ....	D-13
Brar, Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. ....	D-10
<b>C</b>	
Canada (Attorney General) v. Landry .....	D-8
Canada (Attorney General) v. Lylander .....	D-11
Canada (Attorney General) v. Tobin .....	D-5
Canada (Attorney General), Deer Lake Regional Airport Authority Inc. v. ....	D-11
Canada (Attorney General), Irving Shipbuilding Inc. v. ....	D-6
Canada (Attorney General), Kerr v. ....	D-4
Canada (Attorney General), Martens v. ....	D-2
Canada (Librarian and Archivist), Philipps v. ....	D-2
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Brar .....	D-10
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Friesen .....	D-7
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Rumpler .....	D-9
Canada (Minister of Citizenship and Immigration), Chen v. ....	D-10
Canada (Minister of Citizenship and Immigration), Dua v. ....	D-7
Canada (Minister of Citizenship and Immigration), Ferguson v. ....	D-2
Canada (Minister of Citizenship and Immigration), Sosi v. ....	D-9
Canada (Minister of Citizenship and Immigration), Surajnarain v. ....	D-7
Canada (Minister of Citizenship and Immigration), Yahie v. ....	D-9
Canada (Minister of Health), Sanofi-Aventis Canada Inc. v. ....	D-5
Canada (Minister of Health), Strauss Enterprises Ltd. v. ....	D-11
Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness), Katwaru v. ....	D-1

	PAGE
Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness), Pacific Pants Co. Inc. v. . . . .	D-5
Canada (Revenue Agency), Slau Ltd. v. . . . .	D-8
Canada Post Corp. v. Pollard . . . . .	D-4
Canada Post Corp. v. Pollard . . . . .	D-4
Canada, Coombs v. . . . .	D-6
Canada, Ermineskin Indian Band and Nation v. . . . .	D-1
Canada, Gray v. . . . .	D-8
Canada, Nitschmann v. . . . .	D-6
Canada, Saskferco Products ULC v. . . . .	D-3
Canada, Warbinek v. . . . .	D-3
Canadian National Railway Co. v. Greenstone (Municipality) . . . . .	D-12
Canadian Pacific Railway Co. v. Boutique Jacob Inc. . . . .	D-13
Chen v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) . . . . .	D-10
Coombs v. Canada . . . . .	D-6
<b>D</b>	
Deer Lake Regional Airport Authority Inc. v. Canada (Attorney General) . . . . .	D-11
Dua v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) . . . . .	D-7
<b>E</b>	
Ermineskin Indian Band and Nation v. Canada . . . . .	D-1
<b>F</b>	
Ferguson v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) . . . . .	D-2
Friesen, Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. . . . .	D-7
<b>G</b>	
Gray v. Canada . . . . .	D-8
Greenstone (Municipality), Canadian National Railway Co. v. . . . .	D-12
<b>I</b>	
Irving Shipbuilding Inc. v. Canada (Attorney General) . . . . .	D-6
<b>K</b>	
Katwaru v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness) . . . . .	D-1
Kerr v. Canada (Attorney General) . . . . .	D-4

**L**

Landry, Canada (Attorney General) v. ....	D-8
Lylander, Canada (Attorney General) v. ....	D-11

**M**

M.N.R., Perry v. ....	D-3
Martens v. Canada (Attorney General) ....	D-2

**N**

Nitschmann v. Canada ....	D-6
---------------------------	-----

**P**

Pacific Pants Co. Inc. v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness) ....	D-5
Parmalat Canada Inc. v. Sysco Corp. ....	D-12
Perry v. M.N.R. ....	D-3
Philipps v. Canada (Librarian and Archivist) ....	D-2
Pollard, Canada Post Corp. v. ....	D-4
Pollard, Canada Post Corp. v. ....	D-4
Purcell Systems Inc. v. Argus Technologies Ltd. ....	D-5

**R**

Rumpler, Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. ....	D-9
---	-----

**S**

Sanofi-Aventis Canada Inc. v. Apotex Inc. ....	D-12
Sanofi-Aventis Canada Inc. v. Canada (Minister of Health) ....	D-5
Saskferco Products ULC v. Canada ....	D-3
Slau Ltd. v. Canada (Revenue Agency) ....	D-8
Sosi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) ....	D-9
Strauss Enterprises Ltd. v. Canada (Minister of Health) ....	D-11
Surajnarain v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) ....	D-7
Sysco Corp., Parmalat Canada Inc. v. ....	D-12

**T**

Tobin, Canada (Attorney General) v. ....	D-5
--	-----

**V**

Valley Equipment Ltd. v. Canada ....	D-7
--------------------------------------	-----

**W**

Warbinek v. Canada ....	D-3
-------------------------	-----

**Y**

Yahie v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) ....	D-9
--	-----





**TABLE**  
**DES FICHES ANALYTIQUES PUBLIÉES**  
**DANS CE VOLUME**

	PAGE
<b>A</b>	
Alliance Pipeline Ltd. c. Balisky . . . . .	F-3
Apotex Inc., Sanofi-Aventis Canada Inc. c. . . . .	F-16
Argus Technologies Ltd., Purcell Systems Inc. c. . . . .	F-2
<b>B</b>	
Balisky, Alliance Pipeline Ltd. c. . . . .	F-3
Bande et nation indienne d’Ermineskin c. Canada . . . . .	F-5
Boutique Jacob Inc., Chemin de fer Canadien Pacifique c. . . . .	F-17
Brar, Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. . . . .	F-15
<b>C</b>	
Canada (Agence du Revenu), Slau Ltd. c. . . . .	F-10
Canada, Bande et nation indienne d’Ermineskin c. . . . .	F-5
Canada (Bibliothécaire et Archiviste), Philipps c. . . . .	F-1
Canada, Coombs c. . . . .	F-6
Canada, Gray c. . . . .	F-10
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Brar . . . . .	F-15
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Friesen . . . . .	F-9
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Rimpler . . . . .	F-14
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration), Chen c. . . . .	F-15
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration), Dua c. . . . .	F-9
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration), Ferguson c. . . . .	F-3
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration), Sosi c. . . . .	F-14
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration), Surajnarain c. . . . .	F-9
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration), Yahie c. . . . .	F-14
Canada (Ministre de la Santé), Sanofi-Aventis Canada Inc. c. . . . .	F-2
Canada (Ministre de la Santé), Strauss Enterprises Ltd. c. . . . .	F-16
Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile), Katwaru c. . .	F-2
Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile), Pacific Pants Company Inc. c. . . . .	F-6
Canada, Nitschmann c. . . . .	F-3

	PAGE
Canada (Procureur général) c. Landry . . . . .	F-11
Canada (Procureur général) c. Lylander . . . . .	F-13
Canada (Procureur général) c. Tobin . . . . .	F-5
Canada (Procureur général), Deer Lake Regional Airport Authority Inc. c. . . . .	F-17
Canada (Procureur général), Irving Shipbuilding Inc. c. . . . .	F-6
Canada (Procureur général), Kerr c. . . . .	F-5
Canada (Procureur général), Martens c. . . . .	F-1
Canada, Saskferco Products ULC c. . . . .	F-4
Canada, Warbinek c. . . . .	F-4
Chemin de fer Canadien Pacifique c. Boutique Jacob Inc. . . . .	F-17
Chen c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) . . . . .	F-15
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Greenstone (Municipalité)	F-13
Coombs c. Canada . . . . .	F-6
<b>D</b>	
Deer Lake Regional Airport Authority Inc. c. Canada (Procureur général) . . . . .	F-17
Dua c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) . . . . .	F-9
<b>F</b>	
Ferguson c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) . . . . .	F-3
Friesen, Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. . . . .	F-9
<b>G</b>	
Gray c. Canada . . . . .	F-10
Greenstone (Municipalité), Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. . . . .	F-13
<b>I</b>	
Irving Shipbuilding Inc. c. Canada (Procureur général) . . . . .	F-6
<b>K</b>	
Katwaru c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile) . . .	F-2
Kerr c. Canada (Procureur général) . . . . .	F-5
<b>L</b>	
Landry, Canada (Procureur général) c. . . . .	F-11
Lylander, Canada (Procureur général) c. . . . .	F-13

**M**

M.R.N., Perry c. . . . .	F-4
Martens c. Canada (Procureur général) . . . . .	F-1

**N**

Nitschmann c. Canada . . . . .	F-3
--------------------------------	-----

**P**

Pacific Pants Company Inc. c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile) . . . . .	F-6
Parmalat Canada Inc. c. Sysco Corp. . . . .	F-16
Perry c. M.R.N. . . . .	F-4
Philipps c. Canada (Bibliothécaire et Archiviste) . . . . .	F-1
Pollard, Société canadienne des postes c. . . . .	F-6
Pollard, Société canadienne des postes c. . . . .	F-7
Purcell Systems Inc. c. Argus Technologies Ltd. . . . .	F-2

**R**

Rumpler, Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. . . . .	F-14
---	------

**S**

Sanofi-Aventis Canada Inc. c. Apotex Inc. . . . .	F-16
Sanofi-Aventis Canada Inc. c. Canada (Ministre de la Santé) . . . . .	F-2
Saskferco Products ULC c. Canada . . . . .	F-4
Slau Ltd. c. Canada (Agence du Revenu) . . . . .	F-10
Société canadienne des postes c. Pollard . . . . .	F-6
Société canadienne des postes c. Pollard . . . . .	F-7
Sosi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) . . . . .	F-14
Strauss Enterprises Ltd. c. Canada (Ministre de la Santé) . . . . .	F-16
Surajnarain c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) . . . . .	F-9
Sysco. Corp., Parmalat Canada Inc. c. . . . .	F-16

**T**

Tobin, Canada (Procureur général) c. . . . .	F-5
--	-----

**W**

Warbinek c. Canada . . . . .	F-4
------------------------------	-----

**Y**

Yahie c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) . . . . .	F-14
--	------



## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

	PAGE
<i>Abasalizadeh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2004), 42 Imm. L.R. (3d) 224; 2004 FC 1407 .....	311
<i>Abbott Laboratories v. Canada (Minister of Health)</i> (2007), 282 D.L.R. (4th) 145; 59 C.P.R. (4th) 131; 362 N.R. 91; 2007 FCA 140 .....	605
<i>Al Yamani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2003 FCA 482 .....	605
<i>Alexander v. Canada (Solicitor General)</i> (2006), 57 Imm. L.R. (3d) 1; 360 N.R. 167; 2006 FCA 386 ...	179
<i>Alexander v. Canada (Solicitor General)</i> , [2006] 2 F.C.R. 681; (2005), 279 F.T.R. 45; 49 Imm. L.R. (3d) 5; 2005 FC 1147 .....	179
<i>Alfaro v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2006 FC 460 .....	237
<i>Al-Ghamdi v. Canada (Minister of Foreign Affairs and International Trade)</i> (2007), 314 F.T.R. 1; 64 Imm. L.R. (3d) 67; 2007 FC 599 .....	204
<i>Allard Contractors Ltd. v. Coquitlam (District)</i> , [1993] 4 S.C.R. 371; (1993), 109 D.L.R. (4th) 46; 9 Admin. L.R. (2d) 1; 35 B.C.A.C. 241; 85 B.C.L.R. (2d) 257; 18 M.P.L.R. (3d) 1; 160 N.R. 249 .....	3
<i>Al-Mhamad v. Canada (Radio-Television and Telecommunications Commission)</i> , 2003 FCA 45 .....	476
<i>American Cyanamid v. Ethicon Limited</i> , [1979] R.P.C. 215 (Ch. D.) .....	253
<i>Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)</i> , [1994] 1 F.C. 742 (C.A.) .....	311
<i>Apotex Inc. v. Laboratoires Servier</i> (2007), 286 D.L.R. (4th) 1; 61 C.P.R. (4th) 408; 370 N.R. 200; 2007 FCA 350 .....	629
<i>Athey v. Leonati</i> , [1996] 3 S.C.R. 458; (1996) 140 D.L.R. (4th) 235; (1996) 203 N.R. 36; [1997] 1 W.W.R. 97; (1996) 81 B.C.A.C. 243; (1996) 31 C.C.L.T. (2d) 113 .....	448
<i>Aventis Pharma Inc. v. Mayune Pharma (Canada) Inc.</i> (2005), 42 C.P.R. (4th) 481; 2005 FC 1183 .....	253
<i>Avila v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2006), 295 F.T.R. 35; 2006 FC 359 .....	237
<i>Awed v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2006), 46 Admin. L.R. (4th) 233; 2006 FC 469	675
<i>Ayyalasomayajula v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2007 FC 248 .....	311
<i>Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22 .....	59, 179
<i>Batica v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2006 FC 762 .....	204
<i>Bazargan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1996), 205 N.R. 282 (C.A.) .....	605
<i>Beecham Group Ltd. v. Bristol Laboratories International S.A.</i> , [1978] R.P.C. 521 (H.L.) .....	253
<i>Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex</i> , [2002] 2 S.C.R. 559; (2002), 212 D.L.R. (4th) 1; [2002] 5 W.W.R. 1; 166 B.C.A.C. 1; 100 B.C.L.R. (3d) 1; 18 C.R.R. (4th) 289; 93 C.R.R. (2d) 189; 2002 SCC 42 .....	3, 565
<i>Beloit Canada Ltd. v. Valmet OY</i> (1986), 8 C.P.R. (3d) 289; 64 N.R. 287 (F.C.A.) .....	253, 361
<i>Benner v. Canada (Secretary of State)</i> , [1997] 1 S.C.R. 358; (1997), 143 D.L.R. (4th) 577; 42 C.R.R. (2d) 1; 37 Imm. L.R. (2d) 195; 208 N.R. 81 .....	311
<i>Beraki v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2007), 68 Imm. L.R. (3d) 189; 2007 FC 1360	454

	PAGE
<i>Bhagwandass v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2001] 3 F.C. 3; (2001), 199 D.L.R. (4th) 519; 201 F.T.R. 140; 268 N.R. 337; 2001 FCA 49	204
<i>Black v. Canada (Prime Minister)</i> (2001), 54 O.R. (3d) 215; 199 D.L.R. (4th) 228; 147 O.A.C. 141 (C.A.)	59
<i>Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)</i> , [2000] 2 S.C.R. 307; (2000), 190 D.L.R. (4th) 513; [2000] 10 W.W.R. 567; 81 B.C.L.R. (3d) 1; 23 Admin. L.R. (3d) 165; 141 B.C.A.C. 161; 3 C.C.E.L. (3d) 165; [2000] CLLC 230-040; 77 C.R. (2d) 189; 260 N.R. 1; 2000 SCC 44	179,204,629
<i>Blueberry River Indian Band v. Canada (Department of Indian Affairs and Northern Development)</i> , [2001] 4 F.C. 451; (2001), 201 D.L.R. (4th) 35; [2001] 3 C.N.L.R. 72; 6 C.P.C. (5th) 1; 274 N.R. 304; 2001 FCA 67	311
<i>Bodnar v. The Cash Store Inc.</i> , [2006] 9 W.W.R. 41; (2006), 55 B.C.L.R. (4th) 53; 227 B.C.A.C. 209; 2006 BCCA 260	416
<i>Boniowski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2004), 44 Imm. L.R. (3d) 31; 2004 FC 1161	179
<i>Brogaard v. Canada (Attorney General)</i> (2002), 7 B.C.L.R. (4th) 358; 25 C.P.C. (5th) 323; 2002 BCSC 1149	416
<i>Brossard (Town) v. Quebec (Commission des droits de la personne)</i> , [1988] 2 S.C.R. 279; (1988), 53 D.L.R. (4th) 609; 10 C.H.R.R. D/5515; 88 CLLC 17,031	204
<i>Budisukma Puncak Sendirian Berhad v. Canada</i> (2005), 338 N.R. 75; 2005 FCA 267	416
<i>C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)</i> , [2003] 1 S.C.R. 539; (2003), 226 D.L.R. (4th) 193; 50 Admin. L.R. (3d) 1; [2003] CLLC 220-040; 304 N.R. 76; 173 O.A.C. 38; 2003 SCC 29	311
<i>Campbell v. Flexwatt Corp.</i> , [1998] 6 W.W.R. 275; (1997), 98 B.C.L.R. (3d) 343; 98 B.C.A.C. 22; 15 C.P.C. (4th) 1 (C.A.)	416
<i>Canada (Attorney General) v. Fetherston</i> (2005), 332 N.R. 113; 2005 FCA 111	179
<i>Canada (Attorney General) v. McKenna</i> , [1999] 1 F.C. 401; (1998), 167 D.L.R. (4th) 488; 47 Imm. L.R. (2d) 21; 233 N.R. 52 (C.A.)	311
<i>Canada (Attorney General) v. Symtron Systems Inc.</i> , [1999] 2 F.C. 514; (1999), 236 N.R. 143 (C.A.)	688
<i>Canada (Attorney General) v. Ward</i> , [1993] 2 S.C.R. 689; (1993), 103 D.L.R. (4th) 1; 20 Imm. L.R. (2d) 85; 153 N.R. 321	237
<i>Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police) (Re)</i> , [1993] 2 F.C. 351; (1993), 15 C.R.R. (2d) 131; 61 F.T.R. 210 (T.D.)	179
<i>Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Lidder</i> , [1992] 2 F.C. 621; (1992), 6 Admin. L.R. (2d) 62; 16 Imm. L.R. (2d) 241; 136 N.R. 254 (C.A.)	311
<i>Canada v. Grenier</i> , [2006] 2 F.C.R. 287; (2005), 262 D.L.R. (4th) 337; 344 N.R. 102; 2005 FCA 348	416, 476
<i>Canada v. Tremblay</i> , [2004] 4 F.C.R. 165; (2004), 244 D.L.R. (4th) 422; 327 N.R. 160; 2004 FCA 172	416
<i>Canada v. Tremblay</i> , [2004] 4 F.C.R. 165; (2004), 244 D.L.R. (4th) 422; 327 N.R. 160; 2004 FCA 172; leave to appeal to S.C.C. refused, [2004] 3 S.C.R. xiii	476
<i>Canadian Assn. of Broadcasters v. Canada</i> (2006), 50 Admin. L.R. (4th) 35; 353 N.R. 12; 2006 FCA 208	3
<i>Canadian Broadcasting Corporation v. Lessard</i> , [1991] 3 R.C.S. 421; (1991), 43 Q.A.C. 161; 67 C.C.C. (3d) 517; 9 C.R. (4th) 133; 7 C.R.R. (2d) 244; 130 N.R. 321	507
<i>Canadian Foundation for Children, Youth and the Law v. Canada (Attorney General)</i> , [2004] 1 S.C.R. 76; (2004), 234 D.L.R. (4th) 257; 180 C.C.C. (3d) 353; 16 C.R. (6th) 203; 315 N.R. 201; 183 O.A.C. 1; 46 R.F.L. (5th) 1; 2004 SCC 4	179
<i>Canseco v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2007 FC 73	237
<i>Capitaine v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2008 FC 98	237
<i>Caputo v. Imperial Tobacco Ltd.</i> (2005), 74 O.R. (3d) 728; 250 D.L.R. (4th) 756; 9 C.P.C. (6th) 175; [2005] O.T.C. 160 (S.C.J.)	476

<i>Cardinal et al. v. Director of Kent Institution</i> , [1985] 2 S.C.R. 643; (1985), 24 D.L.R. (4th) 44; [1986] 1 W.W.R. 577; 69 B.C.L.R. 255; 16 Admin. L.R. 233; 23 C.C.C. (3d) 118; 49 C.R. (3d) 35; 63 N.R. 353 .....	361
<i>Cassells v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1999), 171 F.T.R. 1 (F.C.T.D.) .....	179
<i>Castillo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2004 FC 56 .....	237
<i>Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1998), 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.) .....	237
<i>Cha v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2007] 1 F.C.R. 409; (2006), 267 D.L.R. (4th) 324; 42 Admin. L.R. (4th); 204; 53 Imm. L.R. (3d) 1; 349 N.R. 233; 2006 FCA 126 .....	675
<i>Chandrakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> , [1997] F.C.J. No. 615 (T.D.) (QL) .....	49
<i>Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , [2007] 1 S.C.R. 350; (2007), 276 D.L.R. (4th) 594; 54 Admin. L.R. (4th) 1; 44 C.R. (6th) 1; 152 C.R.R. (2d) 17; 59 Imm. L.R. (3d) 1; 358 N.R. 1; 2007 SCC 9 .....	507
<i>Chaves v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2005), 45 Imm. L.R. (3d) 58; 2005 FC 193 (F.C.) .....	237
<i>Chen v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2002] 4 F.C. 193; 218 F.T.R. 12; 19 Imm. L.R. (3d) 46; 2002 FCT 266 .....	204
<i>Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> , [1992] 1 S.C.R. 711; (1992), 90 D.L.R. (4th) 289; 2 Admin. L.R. (2d) 125; 72 C.C.C. (3d) 214; ;8 C.R.R. (2d) 234; 16 Imm. L.R. (2d) 1; 135 N.R. 161 .....	179
<i>Chou v. Chou</i> (2005), 253 D.L.R. (4th) 548; [2005] O.T.C. 256 (Ont. S.C.J.) .....	179
<i>Christian Horizons v. Ontario Human Rights Commission</i> (1993), 14 O.R. (3d) 374; 64 O.A.C. 395 (Div. Ct.) .....	179
<i>CIBA-Geigy Canada Ltd. v. Canada (Patented Medicine Prices Review Board)</i> , [1994] 3 F.C. 425; (1994), 26 Admin. L.R. (2d) 253; 55 C.P.R. (3d) 482; 77 F.T.R. 197 (T.D.); affd (1994) 56 C.P.R. (3d) 377; 170 N.R. 360 (F.C.A.) .....	361
<i>Cloutier v. The Queen</i> , [1979] 2 S.C.R. 709; (1979), 99 D.L.R. (3d) 577; 48 C.C.C. (2d) 1; 12 C.R. (3d) 10; 28 N.R. 1 .....	507
<i>Cochlear Corp. v. Consem Neurostim Ltée</i> (1995), 64 C.P.R. (3d) 10; 102 F.T.R. 81 (F.C.T.D.) .....	361
<i>Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.</i> , [1978] 1 S.C.R. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115 .....	204
<i>Consolboard Inc. v. MacMillan Bloedel (Sask.) Ltd.</i> , [1981] 1 S.C.R. 504; (1981), 122 D.L.R. (3d) 203; 56 C.P.R. (2d) 145; 35 N.R. 390 .....	253
<i>Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)</i> , [1999] 2 S.C.R. 203; (1999) 173 D.L.R. (4th) 1; (1999) 239 N.R. 1; [1999] 3 C.N.L.R. 19; (1999) 61 C.R.R. (2d) 189 .....	311, 448
<i>Correia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2004), 253 F.T.R. 153; 36 Imm. L.R. (3d) 139; 2004 FC 782 .....	675
<i>Cuskic v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2001] 2 F.C. 3; (2000), 148 C.C.C. (3d) 541; 9 Imm. L.R. (3d) 5; 261 N.R. 73 (C.A.) .....	179
<i>Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.</i> , [2001] 2 S.C.R. 460; (2001), 201 D.L.R. (4th) 193; 34 Admin. L.R. (3d) 163; 10 C.C.E.L. (3d) 1; [2001] CLLC 210-033; 7 C.P.C. (5th) 199; 272 N.R. 1; 149 O.A.C. 1; 2001 SCC 44 .....	311
<i>Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.</i> , [2001] 2 S.C.R. 460; (2001), 201 D.L.R. (4th) 193; 34 Admin. L.R. (3d) 163; 10 C.C.E.L. (3d) 1; [2001] CLLC 210-033; 7 C.P.C. (5th) 199; 272 N.R. 1; 149 O.A.C. 1; 2001 SCC 44; revg (1998), 42 O.R. (3d) 235; 167 D.L.R. (4th) 385; 12 Admin. L.R. (3d) 1; 41 C.C.E.L. (2d) 19; 99 CLLC 210-016; 27 C.P.C. (4th) 91; 116 O.A.C. 225 (C.A.) .....	629



	PAGE
<i>De Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2005] 2 F.C.R. 162; (2004), 245 D.L.R. (4th) 341; 19 Admin. L.R. (4th) 291; 124 C.R.R. (2d) 189; 257 F.T.R. 290; 40 Imm. L.R. (3d) 256; 2004 FC 1276; affd [2006] 3 F.C.R. 655; (2005), 262 D.L.R. (4th) 13; 42 Admin. L.R. (4th) 234; 137 C.R.R. (2d) 20; 51 Imm. L.R. (3d) 17; 345 N.R. 73; 2005 FCA 436; leave to appeal to SCC refused [2006] S.C.C.A. No. 70 (QL) . . . . .	179
<i>De Leon v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2007), 68 Imm. L.R. (3d) 53; 2007 FC 1307 . . . . .	237
<i>Democracy Watch v. Campbell</i> , 2008 FC 214 . . . . .	137
<i>Democracy Watch v. Canada (Attorney General)</i> , [2004] 4 F.C.R. 83; (2004), 20 Admin. L.R. (4th) 163; 257 F.T.R. 6; 2004 FC 969 . . . . .	137
<i>Diaz v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1999), 173 F.T.R. 139 (F.C.T.D.) . . . . .	179
<i>Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia</i> , [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; 2003 SCC 19 . . . . .	59, 311, 565
<i>Drapeau v. Canada (Minister of National Defence)</i> (1995), 179 N.R. 398 (F.C.A.) . . . . .	476
<i>Dunsmuir v. New Brunswick</i> , [2008] 1 S.C.R. 190; (2008), 329 N.B.R. (2d) 1; 291 D.L.R. (4th) 577; 69 Admin. L.R. (4th) 1; 64 C.C.E.L. (3d) 1; 69 Imm. L.R. (3d) 1; 170 L.A.C. (4th) 1; 372 N.R. 1; 2008 SCC 9 . . . . .	49, 59, 237, 287, 361, 454, 565, 605, 688
<i>E.H. Industries Ltd. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)</i> (2001), 267 N.R. 173; 2001 FCA 48 . . . . .	688
<i>Edmonton Journal v. Alberta (Attorney General)</i> , [1989] 2 S.C.R. 1326; (1989), 103 A.R. 321; 64 D.L.R. (4th) 577; [1990] 1 W.W.R. 577; 71 Alta. L.R. (2d) 273; 41 C.P.C. (2d) 109; 45 C.R.R. 1; 102 N.R. 321 . . . . .	507
<i>Egan v. Canada</i> , [1995] 2 S.C.R. 513; (1995), 124 D.L.R. (4th) 609; C.E.B. & P.G.R. 8216; 95 CLLC 210-025; 29 C.R.R. (2d) 79; 182 N.R. 161; 12 R.F.L. (4th) 201 . . . . .	311
<i>Elcock v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1999), 175 F.T.R. 116 (F.C.T.D.) . . . . .	237
<i>Elders Grain Co. v. Ralph Misener (The)</i> , [2005] 3 F.C.R. 367; (2005), 334 N.R. 1; 2005 FCA 139 . . . . .	3, 629
<i>Eler v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2008), 69 Imm. L.R. (3d) 269; 2008 FC 334	237
<i>Endean v. Canadian Red Cross Society</i> (1997), 148 D.L.R. (4th) 158; [1997] 10 W.W.R. 752; 36 B.C.L.R. (3d) 350; 37 C.C.L.T. (2d) 242; 11 C.P.C. (4th) 368 (S.C.) . . . . .	416
<i>Eurig Estate (Re)</i> , [1998] 2 S.C.R. 565; (1998), 40 O.R. (3d) 160; 165 D.L.R. (4th) 1; [2000] 1 C.T.C. 284; 23 E.T.R. (2d) 1; 231 N.R. 55; 114 O.A.C. 55 . . . . .	3
<i>Finch v. Canada</i> , [2002] 3 C.T.C. 312; (2002), 291 N.R. 379; 2002 FCA 194 . . . . .	3
<i>Free World Trust v. Electro Santé Inc.</i> , [2000] 2 S.C.R. 1024; (2000), 194 D.L.R. (4th) 232; 9 C.P.R. (4th) 168; 263 N.R. 150; 2000 SCC 66 . . . . .	253
<i>Friends of the West Country Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)</i> , [2000] 2 F.C. 263; (1999), 31 C.E.L.R. (N.S.) 239; 248 N.R. 25 (C.A.) . . . . .	565
<i>G.D.C.P. v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2002 FCT 989 . . . . .	237
<i>Garcia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2007] 4 F.C.R. 385; (2007), 308 F.T.R. 54; 2007 FC 79 . . . . .	237
<i>Garcia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2008] 1 F.C.R. 322; (2007), 289 D.L.R. (4th) 378; 63 Imm. L.R. (3d) 31; 367 N.R. 256; 41 R.F.L. (6th) 13; 2007 FCA 75 . . . . .	179
<i>Gariev v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2004 FC 531 . . . . .	454
<i>Genencor International, Inc. v. Canada (Commissioner of Patents)</i> (2007), 61 C.P.R. (4th) 426; 2007 FC 843 . . . . .	361
<i>Genencor International, Inc. v. Canada (Commissioner of Patents)</i> (2007), 55 C.P.R. (4th) 395; 2007 FC 376 . . . . .	361

<i>Genencor International, Inc. v. Canada (Commissioner of Patents)</i> (2007), 55 C.P.R. (4th) 378; 361 N.R. 274; 2007 FCA 129; leave to appeal to the S.C.C. denied, [2007] S.C.C.A. No. 272 .....	361
<i>Genex Communications v. Canada (Attorney General)</i> , [2006] 2 F.C.R. 199; (2005), 260 D.L.R. (4th) 45; 338 N.R. 268; 2005 FCA 283 .....	3
<i>Genge v. Canada (Attorney General)</i> (2007), 270 Nfld. & P.E.I.R. 182; 285 D.L.R. (4th) 259; 2007 NLCA 60 .....	416
<i>Gittel v. Air Atlantic (1995) Ltd.</i> (1998), 159 F.T.R. 78 (F.C.T.D.) .....	361
<i>GlaxoSmithKline Inc. v. Apotex Inc.</i> (2003), 27 C.P.R. (4th) 114; (2003), 234 F.T.R. 251; 2003 FCT 687 .....	253
<i>Gonzalez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> , [1994] 3 F.C. 646; (1994), 115 D.L.R. (4th) 403; 24 Imm. L.R. (2d) 229; 170 N.R. 302 (C.A.) .....	605
<i>Griffith v. Winter</i> (2003), 15 B.C.L.R. (4th) 390; 184 B.C.A.C. 121; 34 C.P.C. (5th) 216; 2003 BCCA 367 .....	476
<i>Grismer v. Squamish Indian Band</i> , [2007] 1 C.N.L.R. 146; (2006), 146 C.R.R. (2d) 68; 299 F.T.R. 268; 2006 FC 1088 .....	311
<i>Guimond v. Quebec (Attorney General)</i> , [1996] 3 S.C.R. 347; (1996), 138 D.L.R. (4th) 647; 43 Admin. L.R. (2d) 44; 110 C.C.C. (3d) 223; 3 C.P.C. (4th) 1; 38 C.R.R. (2d) 212; 22 M.V.R. (3d) 251; 201 N.R. 380 .....	476
<i>Gwala v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [1999] 3 F.C. 404; (1999), 68 C.R.R. (2d) 48; 3 Imm. L.R. (3d) 26; 242 N.R. 173 (C.A.) .....	204
<i>H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. v. Canada (Attorney General)</i> , [2006] 1 S.C.R. 441; (2006), 266 D.L.R. (4th) 675; 48 C.P.R. (4th) 161; 347 N.R. 1; 2006 SCC 13 .....	416
<i>Haghighi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2000] 4 F.C. 407; (2000), 189 D.L.R. (4th) 268; 24 Admin. L.R. (3d) 36; 257 N.R. 139 (C.A.) .....	204
<i>Haig v. Canada</i> , [1992] 3 F.C. 611; (1992), 97 D.L.R. (4th) 71; 145 N.R. 233 (C.A.); affd [1993] 2 S.C.R. 995; (1993), 105 D.L.R. (4th) 577; 16 C.R.R. (2d) 193; 156 N.R. 81 .....	476
<i>Hammill v. Canada</i> , [2004] 5 C.T.C. 2310; 2004 DTC 3271; 2004 TCC 595; affd by (2005), 257 D.L.R. (4th) 1; [2005] 4 C.T.C. 29; 2005 DTC 5397; 338 N.R. 162; 2005 FCA 252; application for leave to appeal to S.C.C. refused, [2005] S.C.C.A. No. 451 (QL) .....	629
<i>Hamzai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2006 FC 1108 .....	204
<i>Harb v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2002), 220 F.T.R. 104; 23 Imm. L.R. (3d) 255; 2002 FCT 512 .....	605
<i>Harsant v. Portnoi</i> (1990), 74 O.R. (2d) 33; 71 D.L.R. (4th) 523; 27 R.F.L. (2d) 216 (H.C.) .....	179
<i>Harvard College v. Canada (Commissioner of Patents)</i> , [2002] 4 S.C.R. 45; (2002), 219 D.L.R. (4th) 577; 21 C.P.R. (4th) 417; 296 N.R. 1; 2002 SCC 76 .....	361
<i>Hawthorne v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2003] 2 F.C. 555; (2002), 222 D.L.R. (4th) 265; 24 Imm. L.R. (3d) 34; 297 N.R. 287; 2002 FCA 475 .....	179
<i>Hernandez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2006] 1 F.C.R. 3; (2005), 271 F.T.R. 257; 45 Imm. L.R. (3d) 249; 2005 FC 429 .....	675
<i>Hernandez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2007 FC 1211 .....	237
<i>Hinton v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2008] 4 F.C.R. 391; (2008), 67 Imm. L.R. (3d) 61; 2008 FC 7 .....	416
<i>Hinzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2007), 282 D.L.R. (4th) 413; 61 Admin. L.R. (4th) 313; 63 Imm. L.R. (3d) 13; 362 N.R. 1; 2007 FCA 171 .....	237
<i>Housen v. Nikolaisen</i> , [2002] 2 S.C.R. 235; (2002), 211 D.L.R. (4th) 577; [2002] 7 W.W.R. 1; 219 Sask. R. 1; 10 C.C.L.T. (3d) 157; 30 M.P.L.R. (3d) 1; 286 N.R. 1; 2002 SCC 33 .....	3, 253, 476
<i>Howard Estate v. British Columbia</i> (1999), 66 B.C.L.R. (3d) 199; 32 C.P.C. (4th) 41; 26 E.T.R. (2d) 210 (S.C.) .....	416

	PAGE
<i>Hunt v. Carey Canada Inc.</i> , [1990] 2 S.C.R. 959; (1990), 74 D.L.R. (4th) 321; [1990] 6 W.W.R. 385; 49 B.C.L.R. (2d) 273; 4 C.C.L.T. (2d) 1; 43 C.P.C. (2d) 105; 117 N.R. 321 .....	416
<i>Hunter v. Chief Constable of the West Midlands Police</i> , [1982] A.C. 529 (H.L.) .....	629
<i>Hutchinson v. Canada (Minister of the Environment)</i> , [2003] 4 F.C. 580; (2003), 50 Admin. L.R. (3d) 255; [2004] CLLC 230-008; 2003 FCA 133 .....	361
<i>Inter-Church Uranium Committee Educational Co-operative v. Canada (Atomic Energy Control Board)</i> , [2005] 1 F.C.R. 372; (2004), 7 C.E.L.R. (3d) 161; 322 N.R. 30; 2004 FCA 218 .....	565
<i>ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.</i> , [1986] 1 S.C.R. 752; (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; 34 B.L.R. 251; 68 N.R. 241 .....	179
<i>Johnson v. Gore Wood &amp; Co</i> , [2001] 2 WLR 72 (H.L.) .....	629
<i>Kadenko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1996), 143 D.L.R. (4th) 532; 206 N.R. 272 (F.C.A.) .....	237
<i>Keeprite Workers' Independent Union et al. and Keeprite Productions Ltd. (Re)</i> (1980), 29 O.R. (2d) 513; 114 D.L.R. (3d) 162 (C.A.) .....	311
<i>Khadr v. Canada (Attorney General)</i> , [2007] 2 F.C.R. 218; (2006), 268 D.L.R. (4th) 303; 54 Admin. L.R. (4th) 188; 142 C.R.R. (2d) 116; 293 F.T.R. 58; 2006 FC 727 .....	59
<i>Klinko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2000] 3 F.C. 327 ; (2000) 184 D.L.R. (4th) 14; 251 N.R. 388 (C.A.) .....	287
<i>Koehler v. Warkworth Institution</i> (1991), 45 F.T.R. 87 (F.C.T.D.) .....	311
<i>Kozak v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2006] 4 F.C.R. 377; (2006), 267 D.L.R. (4th) 54; 41 Admin. L.R. (4th) 45; 52 Imm. L.R. (3d) 163; 349 N.R. 309; 2006 FCA 124 .....	204
<i>Kranjcec v. Ontario</i> (2004), 69 O.R. (3d) 231; 40 C.C.E.L. (3d) 24 (Sup. Ct. J.) .....	416
<i>Krause v. Canada</i> , [1999] 2 F.C. 476; (1999), 19 C.C.P.B. 179; 236 N.R. 317 (C.A.) .....	416
<i>Laker Airway Limited v. Department of Trade</i> , [1977] Q.B. 643 .....	59
<i>Lam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1999), 164 F.T.R. 177 (F.C.T.D.) .....	311
<i>Langner v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> (1995), 29 C.R.R. (2d) 184; 184 N.R. 230 (F.C.A.) .....	179
<i>Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> , [1999] 1 S.C.R. 497; (1999), 170 D.L.R. (4th) 1; 43 C.C.E.L. (2d) 49; 60 C.R.R. (2d) 1; 236 N.R. 1 .....	59, 311
<i>Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction</i> , [1931] S.C.R. 357; [1931] 2 D.L.R. 193 .....	3
<i>Le Corre v. Canada (Attorney General)</i> , 2004 FC 155 .....	416
<i>Lee Valley Tools Ltd. v. Canada Post Corp.</i> , [2007] O.J. No. 4942 (Sup. Ct. J.) (QL) .....	416
<i>Legault v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2002] 4 F.C. 358; (2002), 212 D.L.R. (4th) 139; 20 Imm. L.R. (3d) 119; 288 N.R. 174; 2002 FCA 125; leave to appeal to SCC refused [2002] S.C.C.A. No. 220 (QL) .....	179
<i>Libman v. Quebec (Attorney General)</i> , [1997] 3 S.C.R. 569; (1997), 151 D.L.R. (4th) 385; 46 C.R.R. (2d) 234; 218 N.R. 241 .....	311
<i>Little Sisters Book and Art Emporium v. Canada (Minister of Justice)</i> , [2000] 2 S.C.R. 1120; (2000), 193 D.L.R. (4th) 193; [2001] 2 W.W.R. 1; 83 B.C.L.R. (3d) 1; 28 Admin. L.R. (3d) 1; 145 B.C.A.C. 1; 150 C.C.C. (3d) 1; 38 C.R.R. (5th) 209; 79 C.R.R. (2d) 189; 263 N.R. 203; 5 T.T.R. (2d) 161; 2000 SCC .....	69, 204, 448
<i>Lopez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2007), 68 Imm. L.R. (3d) 81; 2007 FC 1341 .....	237
<i>Louis v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2001 FCT 1344 .....	179
<i>M. v. H.</i> , [1999] 2 S.C.R. 3; (1999), 171 D.L.R. (4th) 577; 62 C.R.R. (2d) 1; 238 N.R. 179; 121 O.A.C. 1; 46 R.F.L. (4th) 32 .....	311

<i>Macinnis v. Canada (Attorney General)</i> , [1994] 2 F.C. 464; (1994), 113 D.L.R. (4th) 529; 25 Admin. L.R. (2d) 294; 47 M.P.L.R. (3d) 162; 166 N.R. 57 (C.A.)	476
<i>MacKay v. Manitoba</i> , [1989] 2 S.C.R. 357; (1989), 61 D.L.R. (4th) 385; [1989] 6 W.W.R. 351; 61 Man. R. (2d) 270	59
<i>Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance); Rice v. New Brunswick</i> , [2002] 1 S.C.R. 405; (2002), 245 N.B.R. (2d) 299; 209 D.L.R. (4th) 564; 31 C.C.P.B. 55; 17 C.P.C. (5th) 1; 91 C.R.R. (2d) 1; 282 N.R. 201; 2002 SCC 13	3, 59
<i>Malik v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2003 FCT 453	237
<i>Man Lavette Chen and Kunqian Catherine Zhu v. Secretary of State for the Home Department</i> , case C-200-02, 18 May 2004	179
<i>Martinez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2003 FC 1341	179
<i>Mattel, Inc. v. 3894207 Canada Inc.</i> , [2006] 1 S.C.R. 772; (2006), 268 D.L.R. (4th) 424; 53 Admin. L.R. (4th) 1; 49 C.P.R. (4th) 321; 348 N.R. 340; 2006 SCC 22	361
<i>McIlkenny v. Chief Constable of the West Midlands</i> , [1980] 1 Q.B. 283 (C.A.)	629
<i>Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration); Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2005] 2 S.C.R. 539; (2005), 258 D.L.R. (4th) 193; 339 N.R. 1; 2005 SCC 51	204, 565
<i>Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board</i> , [1994] 1 S.C.R. 202; (1994), 115 Nfld. & P.E.I.R. 334; 111 D.L.R. (4th) 1; 21 Admin. L.R. (2d) 248; 163 N.R. 27	605
<i>Mobtagha v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> (1992), 53 F.T.R. 249 (F.C.T.D.)	179
<i>Mohammad v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1995), 115 F.T.R. 161 (F.C.T.D.)	605
<i>Mohammed v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2007] 4 F.C.R. 300; (2006) 302 F.T.R. 184; (2006) 57 Imm. L. R. (3d) 105; 2006 FC 1310	454
<i>Moldeveanu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1999), 1 Imm. L.R. (3d) 105; 235 N.R. 192 (F.C.A.)	311
<i>Molnar v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2003] 2 F.C. 339; 2002 FCT 1081	237
<i>Momi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2007] 2 F.C.R. 291; (2006), 293 F.T.R. 133; 55 Imm. L.R. (3d) 133; 2006 FC 738	476
<i>Morel v. Canada</i> , [2009] 1 F.C.R. 629; [2008] 2 C.T.C. 318; 2008 DTC 6154; 375 N.R. 94; 2008 FCA 53	605
<i>Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> , [1994] 1 F.C. 298; (1993), 107 D.L.R. (4th) 424; 21 Imm. L.R. (2d) 221; 159 N.R. 210 (C.A.)	605
<i>Moresby Explorers Ltd. v. Canada (Attorney General)</i> , [2008] 2 F.C.R. 341; (2007), 284 D.L.R. (4th) 708; 367 N.R. 204; 2007 FCA 273	416
<i>Morneault v. Canada (Attorney General)</i> , [2001] 1 F.C. 30; (2000), 189 D.L.R. (4th) 96; 32 Admin. L.R. (3d) 292; 256 N.R. 85 (C.A.)	416
<i>Mount Cook National Park Board v. Mount Cook Motels Ltd.</i> , [1972] NZLR 481 (C.A.)	3
<i>Moysa v. Alberta (Labour Relations Board)</i> , [1989] 1 S.C.R. 1572; (1989), 97 A.R. 368; 60 D.L.R. (4th) 1; 4 W.W.R. 596; 67 Alta. L.R. (2d) 193; 89 CLLC 12,231; 34 C.P.C. (2d) 97; 40 C.R.R. 197; 96 N.R. 70	507
<i>Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2005] 2 S.C.R. 100; (2005), 254 D.L.R. (4th) 200; 28 Admin. L.R. (4th) 161; 197 C.C.C. (3d) 233; 30 C.R. (6th) 39; 47 Imm. L.R. (3d) 16; 335 N.R. 229; 2005 SCC 40	204, 605
<i>Murillo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2003] 3 F.C. 287; (2002), 230 F.T.R. 206; 29 Imm. L.R. (3d) 293; 2002 FCT 1240	605
<i>Naeem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2007] 4 F.C.R. 658; (2007) 308 F.T.R. 256; (2007) 60 Imm. L.R. (3d) 221; 2007 FC 123	454

	PAGE
<i>Nagy v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2002 FCT 281 .....	237
<i>Nanaimo Immigrant Settlement Society v. British Columbia</i> (2001), 84 B.C.L.R. (3d) 208; 149 B.C.A.C. 26; 2001 BCCA 75 .....	416, 476
<i>New Brunswick (Minister of Health &amp; Community Services) v. G. (J.)</i> , [1999] 3 S.C.R. 46; (1999), 216 N.B.R. (2d) 25; 177 D.L.R. (4th) 124; 26 C.R. (5th) 203; 244 N.R. 276; 50 R.F.L. (4th) 63 .....	179
<i>Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)</i> , [1992] 1 S.C.R. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241 .....	204
<i>Noade v. Blood Tribe</i> (2002), 226 F.T.R. 87; 2002 FCT 2011 .....	476
<i>North v. West Region Child and Family Services Inc.</i> (2007), 362 N.R. 83; 2007 FCA 96 .....	605
<i>Ontario Home Builders' Association v. York Region Board of Education</i> , [1996] 2 S.C.R. 929; (1996), 137 D.L.R. (4th) 449; 35 M.P.L.R. (2d) 1; 4 R.P.R. (3d) 1; 201 N.R. 81 .....	3
<i>Ontario v. O.P.S.E.U.</i> , [2003] 3 S.C.R. 149; (2003), 232 D.L.R. (4th) 443; [2003] CLLC 220-072; 120 L.A.C. (4th) 284; 179 O.A.C. 201; 2003 SCC 64 .....	629
<i>Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.</i> , [1985] 1 S.C.R. 441; (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; 12 Admin. L.R. 16; 13 C.R.R. 287; 59 N.R. 1 .....	59
<i>Pal v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2003 FCT 698 .....	237
<i>Pfizer Canada Inc. v. Apotex Inc.</i> (1997), 77 C.P.R. (3d) 547 (F.C.T.D.) .....	253
<i>Pfizer Canada Inc. v. Canada (Minister of Health)</i> (2006), 54 C.P.R. (4th) 279; 303 F.T.R. 284; 2006 FC 1471 .....	253
<i>Pfizer Canada Inc. v. Canada (Minister of Health)</i> , [2007] 2 F.C.R. 137; (2006) 272 D.L.R. (4th) 756; (2006) 351 N.R. 189; (2006) 52 C.P.R. (4th) 241; 2006 FCA 214 .....	253
<i>Pharmascience Inc. v. Sanofi-Aventis Canada Inc.</i> , [2007] 2 F.C.R. 103; (2006) 275 D.L.R. (4th) 357; (2006) 53 C.P.R. (4th) 453; (2006) 352 N.R. 99; 2006 FCA 229 .....	253
<i>Pioneer Hi-Bred Ltd. v. Canada (Commissioner of Patents)</i> , [1989] 1 S.C.R. 1623; (1989), 60 D.L.R. (4th) 223; 25 C.P.R. (3d) 257; 25 C.I.P.R. 3. 97 N.R. 185 .....	253
<i>Polgrain Estate v. Toronto East General Hospital</i> (2007), 87 O.R. (3d) 55; 286 D.L.R. (4th) 265; 47 C.P.C. (6th) 186 (S.C.J.) .....	629
<i>Popov v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> (1994), 75 F.T.R. 90 (F.C.T.D.) .....	311
<i>Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2005] 3 F.C.R. 487; (2005) 252 D.L.R. (4th) 316; (2005) 331 N.R. 129; (2005) 29 Admin. L.R. (4th) 21; (2005) 129 C.R.R. (2d) 18; (2005) 46 Imm. L.R. (3d) 1; 2005 FCA 85 .....	454
<i>Prasad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> , [1989] 1 S.C.R. 560; (1989), 57 D.L.R. (4th) 663; [1989] 3 W.W.R. 289; 36 Admin. L.R. 72; 7 Imm. L.R. (2d) 253; 93 N.R. 81 .....	179
<i>Prata v. Minister of Manpower &amp; Immigration</i> , [1976] 1 S.C.R. 376; (1975), 52 D.L.R. (3d) 383; 3 N.R. 484 .....	179
<i>Procureur général du Canada v. Compagnie de Publication La Presse, Ltée</i> , [1967] S.C.R. 60; (1966), 63 D.L.R. (2d) 396; 66 DTC 5492; revg on other grounds <i>La Presse, Limitée, La Compagnie de Publication v. Attorney General of Canada</i> , [1964] Ex. C.R. 627; (1963), 63 DTC 1335 .....	3
<i>Prosecutor v. Blaskic</i> , Case No. IT-95-14-T, judgment dated March 3, 2000 (ICTR Trial Chamber) .....	605
<i>Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [1998] 1 S.C.R. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Admin. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; amended reasons, [1998] 1 S.C.R. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130 .....	179
<i>R. v. Alexander Street Lofts Development Corp.</i> (2007), 86 O.R. (3d) 710; [2007] G.S.T.C. 52; 2007 G.T.C. 1498; 224 O.A.C. 41; 2007 ONCA 309 .....	629
<i>R. v. American Optical Company et al.</i> (1950), 11 Fox Pat. C. 62 .....	253
<i>R. v. Big M Drug Mart Ltd. et al.</i> , [1985] 1 S.C.R. 295; (1985), 60 A.R. 161; 18 D.L.R. (4th) 321; [1985] 3 W.W.R. 481; 37 Alta. L.R. (2d) 97; 18 C.C.C. (3d) 385; 85 CLLC 14,023; 13 C.R.R. 64; 58 N.R. 81 .....	59



<i>R. v. Bjellebo</i> , [2000] O.J. No. 478 (S.C.J.) (QL); affd 2003 DTC 5659 (Ont. C.A.); applications for leave to appeal to S.C.C. refused [2003] S.C.C.A. No. 541 (QL) ( <i>Bellfield</i> ); [2004] S.C.C.A. No. 69 (QL) ( <i>Minchella</i> )	629
<i>R. v. Bjellebo</i> , 2003 DTC 5658 (Ont. C.A.)	629
<i>R. v. Carlos</i> , [2002] 2 S.C.R. 411; (2002), 165 B.C.A.C. 221; 163 C.C.C. (3d) 449; 1 C.R. (6th) 1; 2002 SCC 35	565
<i>R. v. Conway</i> , [1989] 1 S.C.R. 1659; (1989), 49 C.C.C. (3d) 289; 70 C.R. (3d) 209; 40 C.R.R. 1; 96 N.R. 241; 34 O.A.C. 165	629
<i>R. v. Gladue</i> , [1999] 1 S.C.R. 688; (1999), 171 D.L.R. (4th) 385; 121 B.C.A.C. 161; 133 C.C.C. (3d) 385; [1999] 2 C.N.L.R. 252; 23 C.R. (5th) 197; 238 N.R. 1	565
<i>R. v. Graat</i> , [1982] 2 S.C.R. 819; (1982) 44 D.L.R. (3d) 267; (1982) 45 N.R. 451; (1982) 2 C.C.C. (3d) 365; (1982) 31 C.R. (3d) 289; (1982) 18 M.V.R. 287	454
<i>R. v. Grant</i> , [1993] 3 S.C.R. 223; [1993] 8 W.W.R. 257; 35 B.C.A.C. 1; 84 C.C.C. (3d) 173; 24 C.R. (4th) 1; 17 C.R.R. (2d) 269; 159 N.R. 161; 57 W.A.C. 1	448
<i>R. v. Hape</i> , [2007] 2 S.C.R. 292; (2007), 280 D.L.R. (4th) 385; 220 C.C.C. (3d) 161; 47 C.R. (6th) 96; 160 C.R.R. (2d) 1; 363 N.R. 1; 227 O.A.C. 191; 2007 SCC 26	605
<i>R. v. Jarvis</i> , [2002] 3 S.C.R. 757; (2002), 317 A.R. 1; 219 D.L.R. (4th) 233; [2003] 3 W.W.R. 197; 8 Alta. L.R. (4th) 1; 169 C.C.C. (3d) 1; 6 C.R. (6th) 23; 101 C.R.R. (2d) 35; [2003] 1 C.T.C. 135; 2002 DTC 7547; 295 N.R. 201; 2002 SCC 73	565
<i>R. v. McClure</i> , [2001] 1 S.C.R. 445; (2001), 195 D.L.R. (4th) 513; 151 C.C.C. (3d) 321; 40 C.R. (5th) 1; 80 C.R.R. (2d) 217; 266 N.R. 275; 142 O.A.C. 201; 2001 SCC 14	507
<i>R. v. Mills</i> , [1999] 3 S.C.R. 668; (1999), 244 A.R. 201; 180 D.L.R. (4th) 1; [2000] 2 W.W.R. 180; 75 Alta. L.R. (3d) 1; 139 C.C.C. (3d) 321; 28 C.R. (5th) 207; 69 C.R.R. (2d) 1; 248 N.R. 101	59
<i>R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society</i> , [1992] 2 S.C.R. 606; (1992), 114 N.S.R. (2d) 91; 93 D.L.R. (4th) 36; 313 A.P.R. 91; 74 C.C.C. (3d) 289; 43 C.P.R. (3d) 1; 15 C.R. (4th) 1; 10 C.R.R. (2d) 34; 139 N.R. 241	59
<i>R. v. Ruzic</i> , [2001] 1 S.C.R. 687; (2001), 197 D.L.R. (4th) 577; 153 C.C.C. (3d) 1; 41 C.R. (5th) 1; 82 C.R.R. (2d) 1; 268 N.R. 1; 145 O.A.C. 235; 2001 SCC 24	179
<i>R. v. Snap-On Tools of Canada Ltd.</i> (2001), 44 C.E.L.R. (N.S.) 301 (Ont. Ct. J.)	565
<i>R. v. Swain</i> , [1991] 1 S.C.R. 933; (1991), 75 O.R. (2d) 388; 71 D.L.R. (4th) 551; 63 C.C.C. (3d) 481; 5 C.R. (4th) 253; 3 C.R.R. (2d) 1; 125 N.R. 1; 47 O.A.C. 81	311
<i>R. v. White</i> , [1999] 2 S.C.R. 417; (1999), 174 D.L.R. (4th) 111; 123 B.C.A.C. 161; 135 C.C.C. (3d) 257; 24 C.R. (5th) 201; 63 C.R.R. (2d) 1; 42 M.V.R. (3d) 161; 240 N.R. 1	204
<i>R. v. Zeolkowski</i> , [1989] 1 S.C.R. 1378; (1989), 58 Man. R. (2d) 63; 61 D.L.R. (4th) 725; [1989] 4 W.W.R. 385; 50 C.C.C. (3d) 566; 69 C.R. (3d) 281; 95 N.R. 149	507
<i>Radil Bros. Fishing Co. v. Canada (Department of Fisheries and Oceans)</i> (1998), 158 F.T.R. 313 (F.C.T.D.)	476
<i>Rai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2001), 16 Imm. L.R. (3d) 167; 2001 FCT 784	605
<i>Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> , [1992] 2 F.C. 306; (1992), 89 D.L.R. (4th) 173; 135 N.R. 390 (C.A.)	605
<i>Rasolzadeh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2006] 2 F.C.R. 386; (2005), 48 Imm. L.R. (3d) 76; 2005 FC 919	416
<i>Raza v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [1999] 2 F.C. 185; (1998), 157 F.T.R. 161; 47 Imm. L.R. (2d) 257 (T.D.)	204
<i>Re B.C. Motor Vehicle Act</i> , [1985] 2 S.C.R. 486; (1985), 24 D.L.R. (4th) 536; [1986] 1 W.W.R. 481; 69 B.C.L.R. 145; 23 C.C.C. (3d) 289; 48 C.R. (3d) 289; 18 C.R.R. 30; 36 M.V.R. 240; 63 N.R. 266	179
<i>Re: Exported Natural Gas Tax</i> , [1982] 1 S.C.R. 1004; (1982), 37 A.R. 541; 42 N.R. 361	3

	PAGE
<i>Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)</i> , [1987] 1 S.C.R. 313; (1987), 78 A.R. 1; 38 D.L.R. (4th) 161; [1987] 3 W.W.R. 577; 51 Alta. L.R. (2d) 97; 28 C.R.R. 305; 74 N.R. 99 . . . . .	179
<i>Rizzo &amp; Rizzo Shoes Ltd. (Re)</i> , [1998] 1 S.C.R. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1 . . . . .	179, 565
<i>RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)</i> , [1995] 3 S.C.R. 199; (1995), 127 D.L.R. (4th) 1; 100 C.C.C. (3d) 449; 62 C.P.R. (3d) 41; 31 C.R.R. (2d) 189; 187 N.R. 1 . . . . .	311
<i>Robertson v. Thomson Corp.</i> (1999), 43 O.R. (3d) 161; 171 D.L.R. (4th) 171; 30 C.P.C. (4th) 182; 85 C.P.R. (3d) 1; 86 O.T.C. 226 (Gen. Div.) . . . . .	416
<i>Ruby v. Canada (Solicitor General)</i> , [2002] 4 S.C.R. 3; (2002) 219 D.L.R. (4th) 385; (2002) 295 N.R. 353; (2002) 49 Admin. L.R. (3d) 1; (2002) 22 C.P.R. (4th) 289; (2002) 7 C.R. (6th) 88; (2002) 99 C.R.R. (2d) 324; 2002 SCC 75 . . . . .	448
<i>Sachs v. Donges N.O.</i> , 1950 (2) SA 265 (A) . . . . .	59
<i>Sanofi-Synthelabo Canada Inc. v. Apotex Inc.</i> (2005), 39 C.P.R.(4th) 202; 271 F.T.R. 159; 2005 FC 390; affd (2006), 282 D.L.R. (4th) 179; 59 C.P.R. (4th) 46; 358 N.R. 135; 2006 FCA 421 . . . . .	253
<i>Scott v. TD Waterhouse Investor Services (Canada) Inc.</i> (2001), 94 B.C.L.R. (3d) 320; 2001 BCSC 1299	416
<i>Selliah v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2004 FCA 261 . . . . .	179
<i>Senior v. Holdsworth, Ex parte Independent Television News Ltd.</i> , [1976] 1 Q.B. 23 (C.A.) . . . . .	507
<i>Shubenacadie Indian Band v. Canada (Attorney General)</i> (2001), 202 F.T.R. 30; 2001 FCT 181; affd ( <i>sub nom. Canada (Minister of Fisheries and Oceans) v. Shubenacadie Indian Band</i> ) 2002 FCA 255 . . . .	476
<i>Simpson v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2006 FC 970 . . . . .	237
<i>Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> , [1994] 1 F.C. 433; (1993), 163 N.R. 197 (C.A.) . . . . .	605
<i>620 Connaught Ltd. v. Canada (Attorney General)</i> , [2007] 2 F.C.R. 446; (2006), 271 D.L.R. (4th) 678; 352 N.R. 177; 2006 FCA 252 . . . . .	3
<i>620 Connaught Ltd. v. Canada (Attorney General)</i> , [2008] 1 S.C.R. 131; (2008), 290 D.L.R. (4th) 385; 2008 G.T.C. 1194; 371 N.R. 200; 2008 SCC 7 . . . . .	3
<i>Slaight Communications Inc. v. Davidson</i> , [1989] 1 S.C.R. 1038; (1989), 59 D.L.R. (4th) 416; 26 C.C.E.L. 85; 89 CLLC 14,031; 93 N.R. 183 . . . . .	179
<i>Smart &amp; Biggar v. Canada (Attorney General)</i> (2006), 59 C.P.R. (4th) 42; 305 F.T.R. 297; 2006 FC 1542; affd (2008), 291 D.L.R. (4th) 660; 65 C.P.R. (4th) 303; 2008 FCA 129 . . . . .	361
<i>Solis v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2000), 186 D.L.R. (4th) 512; 74 C.R.R. (2d) 181; 4 Imm. L.R. (3d) 189; 254 N.R. 362 (F.C.A.) . . . . .	204
<i>Sumaida v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2000] 3 F.C. 66; (2000), 183 D.L.R. (4th) 713; 3 Imm. L.R. (3d) 169; 179 F.T.R. 148; 252 N.R. 380 (F.C.A.) . . . . .	605
<i>Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2002] 1 S.C.R. 3; (2002), 208 D.L.R. (4th) 1; 37 Admin. L.R. (3d) 152; 90 C.R.R. (2d) 1; 18 Imm. L.R. (3d) 1; 281 N.R. 1; 2002 SCC 1 . . . . .	59, 675
<i>Sylvain v. Canada (Agriculture and Agri-Food)</i> (2004), 267 F.T.R. 146; 2004 FC 1610 . . . . .	416
<i>Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)</i> , [1989] 2 S.C.R. 879; (1989), 62 D.L.R. (4th) 385; 11 C.H.R.R. D/1; 89 CLLC 17,022; 100 N.R. 241 . . . . .	361
<i>Szucs v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2000] F.C.J. No. 1614 (T.D.) (QL) . . . . .	237
<i>Taylor v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2006), 145 C.R.R. (2d) 8; 299 F.T.R. 158; 56 Imm. L.R. (3d) 220; 2006 FC 1053 . . . . .	204, 311
<i>The Queen v. Oakes</i> , [1986] 1 S.C.R. 103; (1986), 26 D.L.R. (4th) 200; 24 C.C.C. (3d) 321; 50 C.R. (3d) 1; 19 C.R.R. 308; 65 N.R. 87; 14 O.A.C. 335 . . . . .	59, 311



<i>Tihomirovs v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2006] 4 F.C.R. 341; (2006), 43 Imm. L.R. (4th) 189; 53 Imm. L.R. (3d) 236; 2006 FC 197 .....	416
<i>Tihomirovs v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2006] 2 F.C.R. 531; (2005), 31 Admin. L.R. (4th) 257; 49 Imm. L.R. (3d) 163; 339 N.R. 210; 2005 FCA 308 .....	416, 476
<i>Toro v. Minister of Employment and Immigration</i> , [1981] 1 F.C. 652 (C.A.) .....	204
<i>Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79</i> , [2003] 3 S.C.R. 77; (2002), 232 D.L.R. (4th) 385; [2003] CLLC 220-071; 17 C.R. (6th) 276; 120 L.A.C. (4th) 225; 311 N.R. 201; 179 O.A.C. 291; 2003 SCC 63 .....	629
<i>Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79</i> , [2003] 3 S.C.R. 77; (2002), 232 D.L.R. (4th) 385; [2003] CLLC 220-071; 17 C.R. (6th) 276; 120 L.A.C. (4th) 225; 311 N.R. 201; 179 O.A.C. 291; 2003 SCC 63; affg (2001), 55 O.R. (3d) 541; 205 D.L.R. (4th) 280; 37 Admin. L.R. (3d) 40; [2002] CLLC 220-014; 45 C.R. (5th) 354; 149 O.A.C. 213 (C.A.) .....	629
<i>United States of America v. Cotroni; United States of America v. El Zein</i> , [1989] 1 S.C.R. 1469; (1989), 23 Q.A.C. 182; 96 N.R. 321; 48 C.C.C. (3d) 193 .....	59
<i>United States v. Burns</i> , [2001] 1 S.C.R. 283; (2001), 195 D.L.R. (4th) 1; [2001] 3 W.W.R. 193; 148 B.C.A.C. 1; 85 B.C.L.R. (3d) 1; 151 C.C.C. (3d) 97; 39 C.R. (5th) 205; 81 C.R.R. (2d) 1; 265 N.R. 212; 2001 SCC 7 .....	179
<i>United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)</i> , [2004] 1 S.C.R. 485; (2004) 346 A.R. 4; 236 D.L.R. (4th) 385; [2004] 7 W.W.R. 603; 26 Alta. L.R. (4th) 1; 12 Admin. L.R. (4th) 1; 46 M.P.L.R. (3d) 1; 50 M.V.R. (4th) 1; 18 R.P.R. (4th) 1; 318 N.R. 170; 2004 SCC 19 .....	287
<i>Vancouver Island Peace Society v. Canada</i> , [1994] 1 F.C. 102; (1993), 19 Admin. L.R. (2d) 91; 11 C.E.L.R. (N.S.) 1; 64 F.T.R. 127 (T.D.) .....	59
<i>Varvara v. Costantino</i> (2003), 36 Imm. L.R. (3d) 256 (Ont. C.J.) .....	179
<i>Velazquez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2006 FC 532 .....	237
<i>Veres v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2001] 2 F.C. 124 (T.D.) .....	311
<i>Voice Construction Ltd. v. Construction &amp; General Workers' Union, Local 92</i> , [2004] 1 S.C.R. 609; (2004), 346 A.R. 201; 238 D.L.R. (4th) 217; [2004] 7 W.W.R. 411; 29 Alta. L.R. (4th) 1; 14 Admin. L.R. (4th) 165; 318 N.R. 332; 2004 SCC 23 .....	59
<i>West Vancouver (District) v. British Columbia (Ministry of Transportation)</i> (2005), 14 C.E.L.R. (3d) 157; 273 F.T.R. 253; 2005 FC 593 .....	565
<i>Westbank First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority</i> , [1999] 3 S.C.R. 134; (1999), 176 D.L.R. (4th) 276; [1999] 9 W.W.R. 517; 129 B.C.A.C. 1; 67 B.C.L.R. (3d) 1; [1999] 4 C.N.L.R. 277; 246 N.R. 201 .....	3
<i>Whirlpool Corp. v. Camco Inc.</i> , [2000] 2 S.C.R. 1067; (2000), 194 D.L.R. (4th) 193; 9 C.P.R. (4th) 129; 263 N.R. 88; 2000 SCC 67 .....	253, 361
<i>Withler v. Canada (Attorney General)</i> , [2002] 9 W.W.R. 477; (2002), 3 B.C.L.R. (4th) 365; 21 C.P.C. 102; 2002 BCSC 820 .....	416
<i>Worthington v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2004), 25 Admin. L.R. (4th) 285; 258 F.T.R. 102; 43 Imm. L.R. (3d) 274; 2004 FC 1546 .....	311
<i>X Ltd. v. Morgan-Grampian (Publishers) Ltd.</i> , [1991] 1 A.C. 1 (H.L.) .....	507
<i>Yada v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1998), 140 F.T.R. 264 (F.C.T.D.) .....	49
<i>Young v. Young</i> , [1993] 4 S.C.R. 3; (1993), 108 D.L.R. (4th) 193; [1993] 8 W.W.R. 513; 84 B.C.L.R. (2d) 1; 34 B.C.A.C. 161; 18 C.R.R. (2d) 41; 160 N.R. 1; 49 R.F.L. (3d) 117; 56 W.A.C. 161 .....	179
<i>Zazai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2004), 36 Imm. L.R. (3d) 167; 318 N.R. 365; 2004 FCA 89 .....	179, 605
<i>Zolotareva v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2003), 241 F.T.R. 289; 2003 FC 1274 .....	204



## JURISPRUDENCE CITÉE

	PAGE
<i>Abasalizadeh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2004 CF 1407 .....	311
<i>Abbott Laboratories c. Canada (Ministre de la Santé)</i> , 2007 CAF 140 .....	605
<i>Al Yamani c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2003 CAF 482 .....	605
<i>Alexander c. Canada (Solliciteur général)</i> , [2006] 2 R.C.F. 681; 2005 CF 1147 .....	179
<i>Alexander c. Canada (Solliciteur général)</i> , 2006 CAF 386 .....	179
<i>Alfaro c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2006 CF 460 .....	237
<i>Al-Ghamdi c. Canada (Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international)</i> , 2007 CF 599 ...	204
<i>Allard Contractors Ltd. c. Coquitlam (District)</i> , [1993] 4 R.C.S. 371 .....	3
<i>Al-Mhamad c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications)</i> , 2003 CAF 45 .....	476
<i>American Cyanamid v. Ethicon Limited</i> , [1979] R.P.C. 215 (Ch. D.) .....	253
<i>Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)</i> , [1994] 1 C.F. 742 (C.A.) .....	311
<i>Apotex Inc. c. Laboratoires Servier</i> , 2007 CAF 350 .....	629
<i>Assoc. canadienne des radiodiffuseurs c. Canada</i> , 2006 CAF 208 .....	3
<i>Athey c. Leonati</i> , [1996] 3 R.C.S. 458 .....	448
<i>Aventis Pharma Inc. c. Mayune Pharma (Canada) Inc.</i> , 2005 CF 1183 .....	253
<i>Avila c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2006 CF 359 .....	237
<i>Awed c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2006 CF 469 .....	675
<i>Ayyalasomayajula c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2007 CF 248 .....	311
<i>Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1999] 2 R.C.S. 817 .....	59, 179
<i>Bande indienne de Blueberry River c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)</i> , [2001] 4 C.F. 451; 2001 CAF 67 .....	311
<i>Bande indienne de Shubenacadie c. Canada (Procureur général)</i> , 2001 CFPI 181; conf. par ( <i>sub nom.</i> <i>Canada (Ministre des Pêches et des Océans) c. Bande indienne de Shubenacadie</i> ) 2002 CAF 255 ..	476
<i>Batica c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2006 CF 762 .....	204
<i>Bazargan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1996] A.C.F. n° 1209 (C.A.) (QL)	605
<i>Beecham Group Ltd. v. Bristol Laboratories International S.A.</i> , [1978] R.P.C. 521 (H.L.) .....	253
<i>Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex</i> , [2002] 2 R.C.S. 559; 2002 CSC 42 .....	3, 565
<i>Beloit Canada Ltd. c. Valmet OY</i> (1986), 8 C.P.R. (3d) 289; 64 N.R. 287 (C.A.F.) .....	253, 361
<i>Benner c. Canada (Secrétaire d'État)</i> , [1997] 1 R.C.S. 358 .....	311
<i>Beraki c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2007 CF 1360 .....	454
<i>Bhagwandass c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2001] 3 CF 3; 2001 CAF 49 .	204
<i>Black v. Canada (Prime Minister)</i> (2001), 54 O.R. (3d) 215; 199 D.L.R. (4th) 228; 147 O.A.C. 141 (C.A.)	59
<i>Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)</i> , [2000] 2 R.C.S. 307; 2000 CSC 44 ...	179, 204, 629
<i>Bodnar v. The Cash Store Inc.</i> , [2006] 9 W.W.R. 41; (2006), 55 B.C.L.R. (4th) 53; 227 B.C.A.C. 209; 2006 BCCA 260 .....	416
<i>Boniowski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2004 CF 1161 .....	179

	PAGE
<i>Brogaard v. Canada (Attorney General)</i> (2002), 7 B.C.L.R. (4th) 358; 25 C.P.C. (5th) 323; 2002 BCSC 1149 .....	416
<i>Brossard (Ville) c. Québec (Commission des droits de la personne)</i> , [1988] 2 R.C.S. 279 .....	204
<i>Budisukma Puncak Sendirian Berhad c. Canada</i> , 2005 CAF 267 .....	416
<i>Campbell v. Flexwatt Corp.</i> , [1998] 6 W.W.R. 275; (1997), 98 B.C.L.R. (3d) 343; 98 B.C.A.C. 22; 15 C.P.C. (4th) 1 (C.A.) .....	416
<i>Canada c. Grenier</i> , [2006] 2 R.C.F. 287; 2005 CAF 348 .....	416, 476
<i>Canada c. Tremblay</i> , [2004] 4 R.C.F. 165; 2004 CAF 172 .....	416
<i>Canada c. Tremblay</i> , [2004] 4 R.C.F. 165; 2004 CAF 172; autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2004] 3 R.C.S. xiii .....	476
<i>Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada) (Re)</i> , [1993] 2 C.F. 351 (1 <sup>re</sup> inst.) .....	179
<i>Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Lidder</i> , [1992] 2 C.F. 621 (C.A.) .....	311
<i>Canada (Procureur général) c. Fetherston</i> , 2005 CAF 111 .....	179
<i>Canada (Procureur général) c. McKenna</i> , [1999] 1 C.F. 401 (C.A.) .....	311
<i>Canada (Procureur général) c. Symtron Systems Inc.</i> , [1999] 2 C.F. 514 (C.A.) .....	688
<i>Canada (Procureur général) c. Ward</i> , [1993] 2 R.C.S. 689 .....	237
<i>Canadian Foundation for Children, Youth and the Law c. Canada (Procureur général)</i> , [2004] 1 R.C.S. 76; 2004 CSC 4 .....	179
<i>Canseco c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2007 CF 73 .....	237
<i>Capitaine c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2008 CF 98 .....	237
<i>Caputo v. Imperial Tobacco Ltd.</i> (2005), 74 O.R. (3d) 728; 250 D.L.R. (4th) 756; 9 C.P.C. (6th) 175; [2005] O.T.C. 160 (C.S.J.) .....	476
<i>Cardinal et autre c. Directeur de l'établissement Kent</i> , [1985] 2 R.C.S. 643 .....	361
<i>Cassells c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1999] A.C.F. n° 985 (1 <sup>re</sup> inst.) (QL) .....	179
<i>Castillo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2004 CF 56 .....	237
<i>Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1998] A.C.F. n° 1425 (1 <sup>re</sup> inst.) (QL) .....	237
<i>Cha c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2007] 1 R.C.F. 409; 2006 CAF 126 ...	675
<i>Chandrakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1997] A.C.F. n° 615 (1 <sup>re</sup> inst.) (QL) .....	49
<i>Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , [2007] 1 R.C.S. 350; 2007 CSC 9 .....	507
<i>Chaves c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2005 CF 193 .....	237
<i>Chen c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2002] 4 CF 193; 2002 CFPI 266 ...	204
<i>Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1992] 1 R.C.S. 711 .....	179
<i>Chou v. Chou</i> (2005), 253 D.L.R. (4th) 548; [2005] O.T.C. 256 (C.S.J. Ont.) .....	179
<i>Christian Horizons v. Ontario Human Rights Commission</i> (1993), 14 O.R. (3d) 374; 64 O.A.C. 395 (C. div.) .....	179
<i>CIBA-Geigy Canada Ltée c. Canada (Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés)</i> , [1994] 3 C.F. 425 (1 <sup>re</sup> inst.); conf. par [1994] A.C.F. n° 884 (C.A.) (QL) .....	361
<i>Cloutier c. La Reine</i> , [1979] 2 R.C.S. 709 .....	507
<i>Cochlear Corp. c. Consem Neurostim Ltée</i> , [1995] A.C.F. n° 1433 (1 <sup>re</sup> inst.) (QL) .....	361
<i>Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres</i> , [1978] 1 R.C.S. 369 ..	204
<i>Consolboard Inc. c. MacMillan Bloedel (Sask.) Ltd.</i> , [1981] 1 R.C.S. 504 .....	253
<i>Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)</i> , [1999] 2 R.C.S. 203 .....	311, 448
<i>Correia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2004 CF 782 .....	675
<i>Cuskic c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2001] 2 C.F. 3 (C.A.) .....	179
<i>Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.</i> , [2001] 2 R.C.S. 460; 2001 CSC 44 .....	311

<i>Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.</i> , [2001] 2 R.C.S. 460; 2001 CSC 44; infirmant (1998), 42 O.R. (3d) 235; 167 D.L.R. (4th) 385; 12 Admin. L.R. (3d) 1; 41 C.C.E.L. (2d) 19; 99 CLLC 210-016; 27 C.P.C. (4th) 91; 116 O.A.C. 225 (C.A.)	629
<i>De Guzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2005] 2 R.C.F. 162; 2004 CF 1276; conf. par [2006] 3 R.C.F. 655; 2005 CAF 436; autorisation de pourvoi à la CSC refusée, [2006] S.C.C.A. n° 70 (QL)	179
<i>De Leon c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2007 CF 1307	237
<i>Démocratie en surveillance c. Campbell</i> , 2008 CF 214	137
<i>Démocratie en surveillance c. Canada (Procureur général)</i> , [2004] 4 R.C.F. 83; 2004 CF 969	137
<i>Diaz c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1999] A.C.F. n° 1241 (1 <sup>re</sup> inst.) (QL)	179
<i>Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia</i> , [2003] 1 R.C.S. 226; 2003 CSC 19	59, 311, 565
<i>Drapeau c. Canada (Ministre de la Défense nationale)</i> , [1995] A.C.F. n° 536 (C.A.F) (QL)	476
<i>Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick</i> , [2008] 1 R.C.S. 190; (2008), 329 R.N.-B. (2 <sup>e</sup> ) 1; 2008 CSC 9	49, 59, 237, 287, 361, 454, 565, 605, 688
<i>E.H. Industries c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)</i> , 2001 CAF 48	688
<i>Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)</i> , [1989] 2 R.C.S. 1326	507
<i>Egan c. Canada</i> , [1995] 2 R.C.S. 513	311
<i>Elcock c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1999] A.C.F. n° 1438 (1 <sup>re</sup> inst.) (QL)	237
<i>Elders Grain Co. c. Ralph Misener (Le)</i> , [2005] 3 R.C.F. 367; 2005 CAF 139	3, 629
<i>Eler c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2008 CF 334	237
<i>Endean v. Canadian Red Cross Society</i> (1997), 148 D.L.R. (4th) 158; [1997] 10 W.W.R. 752; 36 B.C.L.R. (3d) 350; 37 C.C.L.T. (2d) 242; 11 C.P.C. (4th) 368 (C.S.)	416
<i>États-Unis c. Burns</i> , [2001] 1 R.C.S. 283; 2001 CSC 7	179
<i>États-Unis d'Amérique c. Cotroni; États-Unis d'Amérique c. El Zein</i> , [1989] 1 R.C.S. 1469	59
<i>Finch c. Canada</i> , 2002 CAF 194	3
<i>Free World Trust c. Electro Santé Inc.</i> , [2000] 2 R.C.S. 1024; 2000 CSC 66	253
<i>Friends of the West Country Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)</i> , [2000] 2 C.F. 263 (C.A.)	565
<i>G.D.C.P. c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2002 CFPI 989	237
<i>Garcia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2007] 4 R.C.F. 385; 2007 CF 79	237
<i>Garcia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2008] 1 R.C.F. 322; 2007 CAF 75	179
<i>Gariév c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2004 CF 531	454
<i>Genencor International, Inc. c. Canada (Commissaire aux brevets)</i> , 2007 CF 843	361
<i>Genencor International, Inc. c. Canada (Commissaire aux brevets)</i> , 2007 CF 376	361
<i>Genencor International, Inc. c. Canada (Commissaire aux brevets)</i> , 2007 CAF 129; autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2007] S.C.C.A. n° 272	361
<i>Genex Communications c. Canada (Procureur général)</i> , [2006] 2 R.C.F. 199; 2005 CAF 283	3
<i>Genge v. Canada (Attorney General)</i> (2007), 270 Nfld. & P.E.I.R. 182; 285 D.L.R. (4th) 259; 2007 NLCA 60	416
<i>Gittel c. Air Atlantic (1995) Ltd.</i> , [1998] A.C.F. n° 1723 (1 <sup>re</sup> inst.) (QL)	361
<i>GlaxoSmithKline Inc. c. Apotex Inc.</i> , 2003 CFPI 687	253
<i>Gonzalez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1994] 3 C.F. 646 (C.A.)	605
<i>Griffith v. Winter</i> (2003), 15 B.C.L.R. (4th) 390; 184 B.C.A.C. 121; 34 C.P.C. (5th) 216; 2003 BCCA 367	476
<i>Grismer c. Bande indienne de Squamish</i> , 2006 CF 1088	311
<i>Guimond c. Québec (Procureur général)</i> , [1996] 3 R.C.S. 347	476
<i>Gwala c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1999] 3 C.F. 404 (C.A.)	204

	PAGE
<i>H.J. Heinz Co. du Canada ltée c. Canada (Procureur général)</i> , [2006] 1 R.C.S. 441; 2006 CSC 13 . . . .	416
<i>Haghighi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2000] 4 CF 407 (C.A.) . . . . .	204
<i>Haig c. Canada</i> , [1992] 3 C.F. 611 (C.A.); conf. par [1993] 2 R.C.S. 995 . . . . .	476
<i>Hammill c. Canada</i> , 2004 CCI 595; conf. par 2005 CAF 252; autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée [2005] C.S.C.R. n° 451 R. v. <i>Bjellebo</i> , 2003 DTC 5659 (C.A. Ont.) . . . . .	629
<i>Hamzai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2006 CF 1108 . . . . .	204
<i>Harb c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2002 CFPI 512 . . . . .	605
<i>Harsant v. Portnoi</i> (1990), 74 O.R. (2d) 33; 71 D.L.R. (4th) 523; 27 R.F.L. (2d) 216 (H.C.) . . . . .	179
<i>Harvard College c. Canada (Commissaire aux brevets)</i> , [2002] 4 R.C.S. 45; 2002 CSC 76 . . . . .	361
<i>Hawthorne c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2003] 2 C.F. 555; 2002 CAF 475	179
<i>Hernandez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2006] 1 R.C.F. 3; 2005 CF 429	675
<i>Hernandez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2007 CF 1211 . . . . .	237
<i>Hinton c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2008] 4 R.C.F. 391; 2008 CF 7 . . .	416
<i>Hinzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2007 CAF 171 . . . . .	237
<i>Housen c. Nikolaisen</i> , [2002] 2 R.C.S. 235; 2002 CSC 33 . . . . .	3, 253, 476
<i>Howard Estate v. British Columbia</i> (1999), 66 B.C.L.R. (3d) 199; 32 C.P.C. (4th) 41; 26 E.T.R. (2d) 210 (C.S.) . . . . .	416
<i>Hunt c. Carey Canada Inc.</i> , [1990] 2 R.C.S. 959 . . . . .	416
<i>Hunter v. Chief Constable of the West Midlands Police</i> , [1982] A.C. 529 (H.L.) . . . . .	629
<i>Hutchinson c. Canada (Ministre de l'Environnement)</i> , [2003] 4 C.F. 580; 2003 CAF 133 . . . . .	361
<i>Inter-Church Uranium Committee Educational Co-operative c. Canada (Commission de contrôle de l'énergie atomique)</i> , [2005] 1 R.C.F. 372; 2004 CAF 218 . . . . .	565
<i>ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre</i> , [1986] 1 R.C.S. 752 . . .	179
<i>Johnson v. Gore Wood &amp; Co.</i> , [2001] 2 WLR 72 (H.L.) . . . . .	629
<i>Kadenko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1996] A.C.F. n° 1376 (C.A.) (QL) .	237
<i>Keeprite Workers' Independent Union et al. and Keeprite Productions Ltd. (Re)</i> (1980), 29 O.R. (2d) 513; 114 D.L.R. (3d) 162 (C.A.) . . . . .	311
<i>Khadr c. Canada (Procureur général)</i> , [2007] 2 R.C.F. 218; 2006 CF 727 . . . . .	59
<i>Klinko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2000] 3 C.F. 327 (C.A.) . . . . .	287
<i>Koehler c. Établissement de Warkworth</i> , [1991] A.C.F. n° 246 (1 <sup>re</sup> inst.) (QL) . . . . .	311
<i>Kozak c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2006] 4 R.C.F. 377; 2006 CAF 124 . .	204
<i>Kranjcec v. Ontario</i> (2004), 69 O.R. (3d) 231; 40 C.C.E.L. (3d) 24 (C.S.J.) . . . . .	416
<i>Krause c. Canada</i> , [1999] 2 C.F. 476 (C.A.) . . . . .	416
<i>La Reine c. Oakes</i> , [1986] 1 R.C.S. 103 . . . . .	59, 311
<i>Laker Airway Limited v. Department of Trade</i> , [1977] Q.B. 643 . . . . .	59
<i>Lam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1999] A.C.F. n° 410 (1 <sup>re</sup> inst.) (QL) . . .	311
<i>Langner c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1995] A.C.F. n° 469 (C.A.) (QL) . . . . .	179
<i>Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1999] 1 R.C.S. 497 . . . . .	59, 311
<i>Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction</i> , [1931] S.C.R. 357; [1931] 2 D.L.R. 193 . . . . .	3
<i>Le Corre c. Canada (Procureur général)</i> , 2004 CF 155 . . . . .	416
<i>Lee Valley Tools Ltd. v. Canada Post Corp.</i> , [2007] O.J. No. 4942 (C.S.J.) (QL) . . . . .	416
<i>Legault c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2002] 4 C.F. 358; 2002 CAF 125; autorisation de pourvoi à la CSC refusée, [2002] S.C.C.A. n° 220 (QL) . . . . .	179
<i>Libman c. Québec (Procureur général)</i> , [1997] 3 R.C.S. 569 . . . . .	311



<i>Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (Ministre de la Justice)</i> , [2000] 2 R.C.S. 1120; 2000 CSC 69 .....	204, 448
<i>Lopez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2007 CF 1341 .....	237
<i>Louis c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2001 CFPI 1344 .....	179
<i>M. c. H.</i> , [1999] 2 R.C.S. 3 .....	311
<i>Macinnis c. Canada (Procureur général)</i> , [1994] 2 C.F. 464 (C.A.) .....	476
<i>MacKay c. Manitoba</i> , [1989] 2 R.C.S. 357 .....	59
<i>Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)</i> ; <i>Rice c. Nouveau-Brunswick</i> , [2002] 1 R.C.S. 405; (2002), 245 R.N.-B. (2 <sup>e</sup> ) 299; 2002 CSC 13 .....	3, 59
<i>Malik c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2003 CFPI 453 .....	237
<i>Man Lavette Chen and Kunqian Catherine Zhu v. Secretary of State for the Home Department</i> , case C-200-02, 18 mai 2004 .....	179
<i>Martinez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2003 CF 1341 .....	179
<i>Mattel, Inc. c. 3894207 Canada Inc.</i> , [2006] 1 R.C.S. 772; 2006 CSC 22 .....	361
<i>McIlkenny v. Chief Constable of the West Midlands</i> , [1980] 1 Q.B. 283 (C.A.) .....	629
<i>Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> ; <i>Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2005] 2 R.C.S. 539; 2005 CSC 51 .....	204, 565
<i>Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers</i> , [1994] 1 R.C.S. 202	605
<i>Mobtagha c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1992] A.C.F. n° 108 (1 <sup>re</sup> inst.) (QL) ...	179
<i>Mohammad c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1995] A.C.F. n° 1457 (1 <sup>re</sup> inst.) (QL) .....	605
<i>Mohammed c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2007] 4 R.C.F. 300; 2006 CF 1310 .....	454
<i>Moldeveanu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1999] A.C.F. n° 55 (C.A.) (QL)	311
<i>Molnar c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2003] 2 C.F. 339; 2002 CFPI 1081	237
<i>Momi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2007] 2 R.C.F. 291; 2006 CF 738 ...	476
<i>Morel c. Canada</i> , [2009] 1 R.C.F. 629; 2008 CAF 53 .....	605
<i>Moreno c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1994] 1 C.F. 298 (C.A.) .....	605
<i>Moresby Explorers Ltd. c. Canada (Procureur général)</i> , [2008] 2 R.C.F. 341; 2007 CAF 273 .....	416
<i>Morneault c. Canada (Procureur général)</i> , [2001] 1 C.F. 30 (C.A.) .....	416
<i>Mount Cook National Park Board v. Mount Cook Motels Ltd.</i> , [1972] NZLR 481 (C.A.) .....	3
<i>Moysa c. Alberta (Labour Relations Board)</i> , [1989] 1 R.C.S. 1572 .....	507
<i>Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2005] 2 R.C.S. 100; 2005 CSC 40 .....	204, 605
<i>Murillo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2003] 3 C.F. 287; 2002 CFPI 1240	605
<i>Naeem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2007] 4 R.C.F. 658; 2007 CF 123 ...	454
<i>Nagy c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2002 CFPI 281 .....	237
<i>Nanaimo Immigrant Settlement Society v. British Columbia</i> (2001), 84 B.C.L.R. (3d) 208; 149 B.C.A.C. 26; 2001 BCCA 75 .....	416
<i>Nanaimo Immigrant Settlement Society v. British Columbia</i> (2001), 149 B.C.A.C. 26; 84 B.C.L.R. (3d) 208; 2001 BCCA 75 .....	476
<i>Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)</i> , [1992] 1 R.C.S. 623 .....	204
<i>Noade c. Tribu des Blood</i> , 2002 CFPI 2011 .....	476
<i>North c. West Region Child and Family Services Inc.</i> , 2007 CAF 96 .....	605



	PAGE
<i>Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G. (J.)</i> , [1999] 3 R.C.S. 46	179
<i>Ontario c. S.E.E.F.P.O.</i> , [2003] 3 R.C.S. 149; 2003 CSC 64	629
<i>Ontario Home Builders' Association c. Conseil scolaire de la région de York</i> , [1996] 2 R.C.S. 929	3
<i>Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres</i> , [1985] 1 R.C.S. 441	59
<i>Pal c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2003 CFPI 698	237
<i>Pfizer Canada Inc. c. Apotex Inc.</i> (1997), 77 C.P.R. (3d) 547 (C.F. 1 <sup>re</sup> inst.)	253
<i>Pfizer Canada Inc. c. Canada (Ministre de la Santé)</i> , [2007] 2 R.C.F. 137; 2006 CAF 214	253
<i>Pfizer Canada Inc. c. Canada (Ministre de la Santé)</i> , 2006 CF 1471	253
<i>Pharmascience Inc. c. Sanofi-Aventis Canada Inc.</i> , [2007] 2 R.C.F. 103; 2006 CAF 229	253
<i>Pioneer Hi-Bred Ltd. c. Canada (Commissaire des brevets)</i> , [1989] 1 R.C.S. 1623	253
<i>Polgrain Estate v. Toronto East General Hospital</i> (2007), 87 O.R. (3d) 55; 286 D.L.R. (4th) 265; 47 C.P.C. (6th) 186 (C.S.J.)	629
<i>Popov c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1994] A.C.F. n° 489 (1 <sup>re</sup> inst) (QL)	311
<i>Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2005] 3 R.C.F. 487; 2005 CAF 85	454
<i>Prasad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1989] 1 R.C.S. 560	179
<i>Prata c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration</i> , [1976] 1 R.C.S. 376	179
<i>Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority</i> , [1999] 3 R.C.S. 134	3
<i>Procureur c. Blaskic</i> , Affaire n° IT-95-14-T, jugement en date du 3 mars 2000 (TPIY, Chambre de 1 <sup>re</sup> inst.)	605
<i>Procureur général du Canada c. Compagnie de Publication La Presse, Ltée</i> , [1967] R.C.S. 60; infirmant pour d'autres motifs <i>La Presse, Ltée, La Compagnie de Publication c. Procureur général du Canada</i> , [1964] R.C.É. 627	3
<i>Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1998] 1 R.C.S. 982; motifs modifiés, [1998] 1 R.C.S. 1222	179
<i>R. c. Big M Drug Mart Ltd. et autres</i> , [1985] 1 R.C.S. 295	59
<i>R. c. Carlos</i> , [2002] 2 R.C.S. 411; 2002 CSC 35	565
<i>R. c. Conway</i> , [1989] 1 R.C.S. 1659	605
<i>R. c. Gladue</i> , [1999] 1 R.C.S. 688	565
<i>R. c. Graat</i> , [1982] 2 R.C.S. 819	454
<i>R. c. Grant</i> , [1993] 3 R.C.S. 223	448
<i>R. c. Hape</i> , [2007] 2 R.C.S. 292; 2007 CSC 26	605
<i>R. c. Jarvis</i> , [2002] 3 R.C.S. 757; 2002 CSC 73	565
<i>R. c. McClure</i> , [2001] 1 R.C.S. 445	507
<i>R. c. Mills</i> , [1999] 3 R.C.S. 668	59
<i>R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society</i> , [1992] 2 R.C.S. 606	59
<i>R. c. Ruzic</i> , [2001] 1 R.C.S. 687; 2001 CSC 24	179
<i>R. c. Swain</i> , [1991] 1 R.C.S. 933	311
<i>R. c. White</i> , [1999] 2 R.C.S. 417	204
<i>R. c. Zeolkowski</i> , [1989] 1 R.C.S. 1378	507
<i>R. v. Alexander Street Lofts Development Corp.</i> (2007), 86 O.R. (3d) 710; [2007] G.S.T.C. 52; 2007 G.T.C. 1498; 224 O.A.C. 41; 2007 ONCA 309	629
<i>R. v. American Optical Company et al.</i> (1950), 11 Fox Pat. C. 62	253
<i>R. v. Bejellebo</i> , [2000] O.J. n° 478 (C.S.J.) (QL); conf. par 2003 DTC 5659 (C.A. Ont.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2003] C.S.C.R. n° 541 (QL) ( <i>Bellfield</i> ); [2004] C.S.C.R. n° 69 (QL) ( <i>Minchella</i> )	629
<i>R. v. Snap-On Tools of Canada Ltd.</i> (2001), 44 C.E.L.R. (N.S.) 301 (C.J. Ont.)	565

<i>Radil Bros. Fishing Co. c. Canada (Ministère des Pêches et des Océans)</i> , [1998] A.C.F. n° 1744 (1 <sup>re</sup> inst.) (QL) .....	476
<i>Rai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2001 CFPI 784 .....	605
<i>Ramirez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1992] 2 C.F. 306 (C.A.) .....	605
<i>Rasolzadeh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2006] 2 R.C.F. 386; 2005 CF 919 .....	416
<i>Raza c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1999] 2 C.F. 185 (1 <sup>re</sup> inst.) .....	204
<i>Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)</i> , [1987] 1 R.C.S. 313 .....	179
<i>Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté</i> , [1982] 1 R.C.S. 100 .....	3
<i>Renvoi : Motor Vehicle Act de la C.-B.</i> , [1985] 2 R.C.S. 486 .....	179
<i>Rizzo &amp; Rizzo Shoes Ltd. (Re)</i> , [1998] 1 R.C.S. 27 .....	179, 565
<i>RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)</i> , [1995] 3 R.C.S. 199 .....	311
<i>Robertson v. Thomson Corp.</i> (1999), 43 O.R. (3d) 161; 171 D.L.R. (4th) 171; 30 C.P.C. (4th) 182; 85 C.P.R. (3d) 1; 86 O.T.C. 226 (Div. gén.) .....	416
<i>Ruby c. Canada (Solliciteur Général)</i> , [2002] 4 R.C.S. 3; 2002 CSC 75 .....	448
<i>S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)</i> , [2003] 1 R.C.S. 539; 2003 CSC 29 .....	311
<i>Sachs v. Donges N.O.</i> , 1950 (2) SA 265 (A) .....	59
<i>Sanofi-Synthelabo Canada Inc. c. Apotex Inc.</i> , 2005 CF 390; conf. par 2006 CAF 421 .....	253
<i>Scott v. TD Waterhouse Investor Services (Canada) Inc.</i> (2001), 94 B.C.L.R. (3d) 320; 2001 BCSC 1299 .....	416
<i>Selliah c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2004 CAF 261 .....	179
<i>Senior v. Holdsworth, Ex parte Independent Television News Ltd.</i> , [1976] 1 Q.B. 23 (C.A.) .....	507
<i>Simpson c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2006 CF 970 .....	237
<i>Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1994] 1 C.F. 433 (C.A.) .....	605
<i>620 Connaught Ltd. c. Canada (Procureur général)</i> , [2007] 2 R.C.F. 446; 2006 CAF 252 .....	3
<i>620 Connaught Ltd. c. Canada (Procureur général)</i> , [2008] 1 R.C.S. 131; 2008 CSC 7 .....	3
<i>Slaight Communications Inc. c. Davidson</i> , [1989] 1 R.C.S. 1038 .....	179
<i>Smart &amp; Biggar c. Canada (Procureur général)</i> , 2006 CF 1542; conf. par 2008 CAF 129 .....	361
<i>Société Radio-Canada c. Lessard</i> , [1991] 3 R.C.S. 421 .....	507
<i>Solis c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2000] A.C.F. n° 407 (C.A.) (QL) ...	204
<i>Succession Eurig (Re)</i> , [1998] 2 R.C.S. 565 .....	3
<i>Sumáida c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2000] 3 C.F. 66 (C.A.F.) .....	605
<i>Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2002] 1 R.C.S. 3; 2002 CSC 1 ...	59, 675
<i>Sylvain c. Canada (Agriculture et Agroalimentaire)</i> , 2004 CF 1610 .....	416
<i>Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)</i> , [1989] 2 R.C.S. 879 .....	361
<i>Szucs c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2000] A.C.F. n° 1614 (1 <sup>re</sup> inst.) (QL) .....	237
<i>Taylor c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2006 CF 1053 .....	204, 311
<i>Tihomirovs c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2006] 4 R.C.F. 341; 2006 CF 197 .....	416
<i>Tihomirovs c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2006] 2 R.C.F. 531; 2005 CAF 308 .....	416, 476
<i>Toro c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration</i> , [1981] 1 CF. 652 (C.A.) .....	204
<i>Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79</i> , [2003] 3 R.C.S. 77; 2003 CSC 63; confirmant (2001), 55 O.R. (3d) 541; 205 D.L.R. (4th) 280; 37 Admin. L.R. (3d) 40; [2002] CLLC 220-014; 45 C.R. (5th) 354; 149 O.A.C. 213 (C.A.) .....	629
<i>United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)</i> , [2004] 1 R.C.S. 485; 2004 CSC 19 .....	287
<i>Vancouver Island Peace Society c. Canada</i> , [1994] 1 C.F. 102 (1 <sup>re</sup> inst.) .....	59

	PAGE
<i>Varvara v. Costantino</i> (2003), 36 Imm. L.R. (3d) 256 (C.J. Ont.) .....	179
<i>Velazquez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2006 CF 532 .....	237
<i>Veres c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2001] 2 C.F. 124 (1 <sup>re</sup> inst.) .....	311
<i>Voice Construction Ltd. c. Construction &amp; General Workers' Union, Local 92</i> , [2004] 1 R.C.S. 609; 2004 CSC 23 .....	59
<i>West Vancouver (District) c. Colombie-Britannique (Ministry of Transportation)</i> , 2005 CF 593 .....	565
<i>Whirlpool Corp. c. Camco Inc.</i> , [2000] 2 R.C.S. 1067; 2000 CSC 67 .....	253, 361
<i>Withler v. Canada (Attorney General)</i> , [2002] 9 W.W.R. 477; (2002), 3 B.C.L.R. (4th) 365; 21 C.P.C. 102; 2002 BCSC 820 .....	416
<i>Worthington c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2004 CF 1546 .....	311
<i>X Ltd. v. Morgan-Grampian (Publishers) Ltd.</i> , [1991] 1 A.C. 1 (H.L.) .....	507
<i>Yada c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1998] A.C.F. n° 37 (1 <sup>re</sup> inst.) (QL) ..	49
<i>Young c. Young</i> , [1993] 4 R.C.S. 3 .....	179
<i>Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2004 CAF 89 .....	179, 605
<i>Zolotareva c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2003 CF 1274 .....	204

**STATUTES  
AND  
REGULATIONS  
JUDICALLY  
CONSIDERED**

**LOIS  
ET  
RÈGLEMENTS  
CITÉS**

**STATUTES  
CANADA**

**LOIS  
CANADA**

<p><b>Access to Information Act,</b> R.S.C., 1985, c. A-1 — — — .....</p>	<p><b>Loi sur l'accès à l'information,</b> L.R.C. (1985), ch. A-1 .....</p>	476
<p><b>Agreement on International Trade Implementation Act,</b> S.C. 1996, c. 17 — — — .....</p>	<p><b>Loi de mise en œuvre de l'Accord du commerce extérieur,</b> L.C. 1996, ch. 17 .....</p>	688
<p><b>Appropriation Act No. 2, 1997-98,</b> S.C. 1997, c. 35 — — — .....</p>	<p><b>Loi de crédits n° 2, 1997-1998,</b> L.C. 1997, ch. 35 .....</p>	3
<p><b>Appropriation Act No. 2, 1998-99,</b> S.C. 1998, c. 28 — — — .....</p>	<p><b>Loi de crédits n° 2, 1998-99,</b> L.C. 1998, ch. 28 .....</p>	3
<p><b>Appropriation Act No. 2, 1999-2000,</b> S.C. 1999, c. 30 — — — .....</p>	<p><b>Loi de crédits n° 2, 1999-2000,</b> L.C. 1999, ch. 30 .....</p>	3
<p><b>Appropriation Act No. 2, 2000-2001,</b> S.C. 2000, c. 18 — — — .....</p>	<p><b>Loi de crédits n° 2, 2000-2001,</b> L.C. 2000, ch. 18 .....</p>	3
<p><b>Appropriation Act No. 2, 2001-2002,</b> S.C. 2001, c. 24 — — — .....</p>	<p><b>Loi de crédits n° 2, 2001-2002,</b> L.C. 2001, ch. 24 .....</p>	3

<b>Appropriation Act No. 2, 2002-2003,</b> S.C. 2002, c. 21 — — — .....	<b>Loi de crédits n° 2, 2002-2003,</b> L.C. 2002, ch. 21 .....	3
<b>Appropriation Act No. 2, 2003-2004,</b> S.C. 2003, c. 13 — — — .....	<b>Loi de crédits n° 2, 2003-2004,</b> L.C. 2003, ch. 13 .....	3
<b>Appropriation Act No. 2, 2004-2005,</b> S.C. 2004, c. 27 — — — .....	<b>Loi de crédits n° 2, 2004-2005,</b> L.C. 2004, ch. 27 .....	3
<b>Appropriation Act No. 3, 2001-2002,</b> S.C. 2001, c. 39 — — — .....	<b>Loi de crédits n° 3, 2001-2002,</b> L.C. 2001, ch. 39 .....	3
<b>Appropriation Act No. 3, 2003-2004,</b> S.C. 2003, c. 25 — — — .....	<b>Loi de crédits n° 3, 2003-2004,</b> L.C. 2003, ch. 25 .....	3
<b>Appropriation Act No. 4, 1998-99,</b> S.C. 1998, c. 40 — — — .....	<b>Loi de crédits n° 4, 1998-1999,</b> L.C. 1998, ch. 40 .....	3
<b>Appropriation Act No. 4, 2002-2003,</b> S.C. 2003, c. 3 — — — .....	<b>Loi de crédits n° 4, 2002-2003,</b> L.C. 2003, ch. 3 .....	3
<b>Appropriation Act No. 4, 2003-2004,</b> S.C. 2004, c. 5 — — — .....	<b>Loi de crédits n° 4, 2003-2004,</b> L.C. 2004, ch. 5 .....	3
<b>Bill C-3, An act to amend the Immigration and Refugee protection Act (certificate and special advocate) and to make a consequential amendment to another act, 2nd Sess., 39th Parl., 2008 (Royal Assent, February 14, 2008),</b> cl./clause 10 .....	<b>Projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (certificat et avocat spécial) et une autre loi en conséquence, 2<sup>e</sup> sess., 39<sup>e</sup> lég., 2008 (sanctionné le 14 février 2008),</b> .....	454
<b>Broadcasting Act,</b> S.C. 1991, c. 11 s./art. 2(1) .....	<b>Loi sur la radiodiffusion,</b> L.C. 1991, ch. 11 .....	3
s./art. 3(1) .....	.....	3
s./art. 3(2) .....	.....	3
s./art. 5(1) .....	.....	3
s./art. 9 .....	.....	3
s./art. 11 .....	.....	3
s./art. 22 .....	.....	3

<b>Canada Border Services Agency Act,</b>	<b>Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada,</b>	
S.C. 2005, c. 38	L.C. 2005, ch. 38	
s./art. 5(2) .....		204
<b>Canada Evidence Act,</b>	<b>Loi sur la preuve au Canada,</b>	
R.S.C., 1985, c. C-5	L.R.C. (1985), ch. C-5	
s./art. 38 .....		507
s./art. 38.01(3) .....		507
s./art. 38.03(3) .....		507
<b>Canada Transportation Act,</b>	<b>Loi sur les transports au Canada,</b>	
S.C. 1996, c. 10	L.C. 1996, ch. 10	
s./art. 29(1) .....		287
s./art. 41 .....		287
s./art. 141(3) .....		287
s./art. 142(1) .....		287
s./art. 143 .....		287
s./art. 144 .....		287
s./art. 145 .....		287
s./art. 146(1) .....		287
<b>Canadian Bill of Rights,</b>	<b>Déclaration canadienne des droits,</b>	
R.S.C., 1985, Appendix III	L.R.C. (1985), appendice III	
s./art. 1(a) .....		629
s./art. 2(e) .....		629
<b>Canadian Broadcasting Act, 1936,</b>	<b>Loi canadienne sur la radiodiffusion, 1936,</b>	
S.C. 1936, c. 24	S.C. 1936, ch. 24	
s./art. 14(1)(a) .....		3
<b>Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982,</b>	<b>Charte canadienne des droits et libertés, qui consti- tue la partie I de la Loi constitutionnelle de 1982,</b>	
Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]	Annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]	
s./art. 1 .....	59, 179, 311, 416, 448	
s./art. 2(b) .....	507	
s./art. 6 .....	59	
s./art. 7 .....	59, 179, 204, 448, 507	
s./art. 9 .....	507	
s./art. 10 .....	507	
s./art. 11(a) .....	507	
s./art. 11(b) .....	507	
s./art. 11(c) .....	507	
s./art. 15 .....	59, 204, 311	
s./art. 15(1) .....	416	
s./art. 24 .....	416	
<b>Canadian Citizenship Act,</b>	<b>Loi sur la citoyenneté canadienne,</b>	
R.S.C. 1952, c. 33	S.R.C. 1952, ch. 33	
R.S.C. 1970, c. C-19	S.R.C. 1970, ch. C-19	
s./art. 2 .....		311
s./art. 4(a) .....		311
s./art. 5(1)(b) .....		311

<b>Canadian Citizenship Act (The),</b>	<b>Loi sur la citoyenneté canadienne,</b>	
S.C. 1946, c. 15	S.C. 1946, ch. 15	
s./art. 5 .....		311
<b>Canadian Environmental Assessment Act,</b>	<b>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale,</b>	
S.C. 1992, c. 37	L.C. 1992, ch. 37	
— — — .....		565
<b>Canadian Environmental Protection Act, 1999,</b>	<b>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999),</b>	
S.C. 1999, c. 33	L.C. 1999, ch. 33	
s./art. 34(2) .....		565
s./art. 235 .....		565
s./art. 237 .....		565
s./art. 243 .....		565
s./art. 244 .....		565
s./art. 245 .....		565
s./art. 246 .....		565
s./art. 247 .....		565
s./art. 248 .....		565
s./art. 256 .....		565
s./art. 257 .....		565
s./art. 258 .....		565
s./art. 260 .....		565
s./art. 261 .....		565
s./art. 262 .....		565
s./art. 263 .....		565
s./art. 264 .....		565
s./art. 265 .....		565
s./art. 266 .....		565
s./art. 269 .....		565
s./art. 270 .....		565
<b>Canadian Forces Superannuation Act,</b>	<b>Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes,</b>	
R.S.C., 1985, c. C-17	L.R.C. (1985), ch. C-17	
— — — .....		416
<b>Canadian Human Rights Act,</b>	<b>Loi canadienne sur les droits de la personne,</b>	
R.S.C., 1985, c. H-6	L.R.C. (1985), ch. H-6	
— — — .....		311
<b>Canadian International Trade Tribunal Act,</b>	<b>Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur,</b>	
R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 47	L.R.C. (1985) (4 <sup>e</sup> suppl.), ch. 47	
s./art. 30.1 .....		688
s./art. 30.11 .....		688
s./art. 30.12-30.19 .....		688
<b>Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act,</b>	<b>Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes,</b>	
R.S.C., 1985, c. C-22	L.R.C. (1985), ch. C-22	
— — — .....		3



<b>Canadian Security Intelligence Service Act,</b>	<b>Loi sur le Service canadien de renseignement de sécurité,</b>	
R.S.C., 1985, c. C-23	L.R.C. (1985), ch. C-23	
s./art. 19 .....		507
<b>Citizenship Act,</b>	<b>Loi sur la citoyenneté,</b>	
R.S.C., 1985, c. C-29	L.R.C. (1985), ch. C-29	
s./art. 2 .....		311
s./art. 3 .....		204, 311
s./art. 5 .....		311
S.C. 1974-75-76, c. 108	S.C. 1974-75-76, ch. 108	
— — — .....		311
<b>Constitution Act, 1867,</b>	<b>Loi constitutionnelle de 1867,</b>	
30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]	30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, no 1) [L.R.C. (1985), appendice II, no 5]	
s./art. 53 .....		3
<b>Crimes Against Humanity and War Crimes Act,</b>	<b>Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre,</b>	
S.C. 2000, c. 24	L.C. 2000, ch. 24	
s./art. 4 .....		605
s./art. 5 .....		605
s./art. 6 .....		605
s./art. 7 .....		605
s./art. 12 .....		605
s./art. 14 .....		605
<b>Criminal Code,</b>	<b>Code criminel,</b>	
R.S.C., 1985, c. C-46	L.R.C. (1985), ch. C-46	
— — — .....		605
s./art. 86(1) .....		565
s./art. 368(1) .....		629
s./art. 380(1)(a) .....		629
<b>Federal Courts Act,</b>	<b>Loi sur les Cours fédérales,</b>	
R.S.C., 1985, c. F-7	L.R.C. (1985), ch. F-7	
s./art. 1 .....	59, 179, 204, 287, 311, 361, 416, 476	
s./art. 2(1) .....	59	
s./art. 17 .....	416, 476	
s./art. 18 .....	476	
s./art. 18(3) .....	179, 416	
s./art. 18.1 .....	179, 204, 311	
s./art. 18.1(2) .....	416	
s./art. 18.1(3) .....	59, 476	
s./art. 18.2 .....	179	
s./art. 18.4(2) .....	416, 476	
s./art. 18.5 .....	361	
s./art. 57 .....	59	

<b>Financial Administration Act,</b>	<b>Loi sur la gestion des finances publiques,</b>	
R.S.C., 1985, c. F-11	L.R.C. (1985), ch. F-11	
s./art. 19(2) .....		476
<b>Immigration Act,</b>	<b>Loi sur l'immigration,</b>	
R.S.C., 1985, c. I-2	L.R.C. (1985), ch. I-2	
— — — .....		605
s./art. 50(1)(a) .....		179
s./art. 57 .....		49
<b>Immigration and Refugee Protection Act,</b>	<b>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés,</b>	
S.C. 2001, c. 27	L.C. 2001, ch. 27	
s./art. 3(1)(d) .....		179
s./art. 3(1)(f) .....		179
s./art. 25 .....		454
s./art. 25(1) .....		179
s./art. 33 .....		454, 605
s./art. 34 .....		454
s./art. 35 .....		605
s./art. 36 .....		605
s./art. 44 .....		675
s./art. 44(1) .....		204
s./art. 48 .....		179
s./art. 50 .....		179
s./art. 72 .....		476
s./art. 72(1) .....		49, 237
s./art. 74(d) .....		476, 605
s./art. 76 .....		507
s./art. 78 .....		454, 507
s./art. 79(1) .....		507
s./art. 83(1) .....		454
s./art. 87 .....		454
s./art. 96 .....		237
s./art. 97 .....		237
s./art. 108(1)(a) .....		49
s./art. 112(1) .....		507
<b>Income Tax Act,</b>	<b>Loi de l'impôt sur le revenu,</b>	
R.S.C., (5th Supp.), c. 1	L.R.C. (1985) (5 <sup>e</sup> suppl.), ch. 1	
s./art. 18(1)(a) .....		629
<b>Indian Act,</b>	<b>Loi sur les indiens,</b>	
R.S.C., 1985, c. I-5	L.R.C. (1985), ch. I-5	
s./art. 2(1) .....		448
s./art. 75(1) .....		448
<b>Interpretation Act,</b>	<b>Loi d'interprétation,</b>	
R.S.C., 1985, c. I-21	L.R.C. (1985), ch. I-21	
— — — .....		565
s./art. 2(1) .....		137
s./art. 12 .....		179

<b>Lobbyists Registration Act,</b>	<b>Loi sur l'enregistrement des lobbyistes,</b>	
R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 44	L.R.C. (1985) (4 <sup>e</sup> suppl.), ch. 44	
s./art. 2(1) .....		137
s./art. 4(2)(c) .....		137
s./art. 5(1) .....		137
s./art. 7(1) .....		137
s./art. 7(3)(f) .....		137
s./art. 7(3)(f.1) .....		137
s./art. 9 .....		137
s./art. 10 .....		137
s./art. 10.2(1) .....		137
s./art. 10.2(4) .....		137
s./art. 10.3(1) .....		137
s./art. 10.4(1) .....		137
s./art. 10.4(5) .....		137
s./art. 10.4(7) .....		137
s./art. 10.4(8) .....		137
s./art. 10.4(9) .....		137
s./art. 10.5(1) .....		137
s./art. 12 .....		137
s./art. 14(1) .....		137
 <b>National Defence Act,</b>	 <b>Loi sur la défense nationale,</b>	
R.S.C., 1985, c. N-5	L.R.C. (1985), ch. N-5	
s./art. 39 .....		416
 <b>Patent Act,</b>	 <b>Loi sur les brevets,</b>	
R.S.C., 1985, c. P-4	L.R.C. (1985), ch. P-4	
s./art. 27(3) .....		253
s./art. 41 .....		361
s./art. 48.1 .....		361
s./art. 48.2 .....		361
s./art. 48.3 .....		361
s./art. 48.4 .....		361
s./art. 48.5 .....		361
s./art. 53(1) .....		253
s./art. 60 .....		361
 <b>Pension Act,</b>	 <b>Loi sur les pensions,</b>	
R.S.C., 1985, c. P-6	L.R.C. (1985), ch. P-6	
s./art. 30 .....		416
 <b>Privacy Act,</b>	 <b>Loi sur la protection des renseignements personnels,</b>	
R.S.C., 1985, c. P-21	L.R.C. (1985), ch. P-21	
s./art. 8(2) .....		204
 <b>Public Service Superannuation Act,</b>	 <b>Loi sur la pension de la fonction publique,</b>	
R.S.C., 1985, c. P-36	L.R.C. (1985), ch. P-36	
— — — .....		416

<b>Radio Act,</b> R.S.C. 1952, c. 233 — — — .....	<b>Loi sur la radio,</b> S.R.C. 1952, ch. 233 .....	3
<b>Statutory Instruments Act,</b> R.S.C., 1985, c. S-22 — — — .....	<b>Loi sur les textes réglementaires,</b> L.R.C. (1985), ch. S-22 .....	137
s./art. 2(1)(a)(ii) .....	.....	59
s./art. 3 .....	.....	59
s./art. 6 .....	.....	59
<b>Trade-marks Act,</b> R.S.C., 1985, c. T-13 s./art. 56(5) .....	<b>Loi sur les marques de commerce,</b> L.R.C. (1985), ch. T-13 .....	361
<b>Transportation of Dangerous Goods Act, 1992,</b> S.C. 1992, c. 34 s./art. 2 .....	<b>Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses,</b> L.C. 1992, ch. 34 .....	565
<b>ONTARIO</b>		
<b>Children’s Law Reform Act,</b> R.S.O. 1990, c. C.12 — — — .....	<b>Loi portant réforme du droit de l’enfance,</b> L.R.O. 1990, ch. C.12 .....	179
<b>Employment Standards Act,</b> R.S.O. 1990, c. E.14 — — — .....	<b>Loi sur les normes d’emploi,</b> L.R.O. 1990, ch. E.14 .....	629
<b>Evidence Act,</b> R.S.O. 1990, c. E.23 s./art. 22.1 .....	<b>Loi sur la preuve,</b> L.R.O. 1990, ch. E.23 .....	629
<b>QUEBEC</b>		
<b>Civil Code of Québec,</b> S.Q. 1991, c. 64 — — — .....	<b>Code civil du Québec,</b> L.Q. 1991, ch. 64 .....	59
<b>ORDERS AND REGULATIONS CANADA</b>		
<b>Broadcasting Licence Fee Regulations, 1997,</b> SOR/97-144 s./art. 7 .....	<b>Ordonnance de 1997 sur les droits de licence de radiodiffusion,</b> DORS/97-144 .....	3
s./art. 8 .....	.....	3
s./art. 9 .....	.....	3
s./art. 10 .....	.....	3
s./art. 11 .....	.....	3

<b>Canadian International Trade Tribunal Procurement Inquiry Regulations,</b>	<b>Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics,</b>	
SOR/93-602	DORS/93-602	
s./art. 1 .....		688
s./art. 2 .....		688
s./art. 3(1) .....		688
s./art. 7(1) .....		688
<b>Canadian Passport Order,</b>	<b>Décret sur les passeports canadiens,</b>	
SI/81-86	TR/81-86	
s./art. 2 .....		59
s./art. 3(c) .....		59
s./art. 4 .....		59
s./art. 9 .....		59
s./art. 10 .....		59
s./art. 10.1 .....		59
<b>Canadian Passport Regulations,</b>	<b>Règlement des passeports canadiens,</b>	
SOR/73-36	DORS/73-36	
— — — .....		59
<b>Food and Drug Regulations,</b>	<b>Règlement sur les aliments et drogues,</b>	
C.R.C., c. 870	C.R.C., ch. 870	
s./art. C.08.004 .....		253
<b>Immigration and Refugee Protection Regulations,</b>	<b>Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés,</b>	
SOR/2002-227	DORS/2002-227	
s./art. 233 .....		179
s./art. 234 .....		179
s./art. 304 .....		476
<b>Order Amending the Canadian Passport Order,</b>	<b>Décret modifiant le Décret sur les passeports canadiens,</b>	
SI/2004-113	TR/2004-113	
— — — .....		59
<b>Patented Medicines (Notice of Compliance) Regulations,</b>	<b>Règlement sur les médicaments brevetés (avis de conformité),</b>	
SOR/93-133	DORS/93-133	
s./art. 6 .....		253
<b>Storage of PCB Material Regulations,</b>	<b>Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC,</b>	
SOR/92-507	DORS/92-507	
s./art. 2 .....		565
s./art. 3 .....		565
s./art. 4 .....		565
s./art. 9 .....		565
s./art. 13 .....		565
s./art. 14 .....		565
s./art. 15 .....		565
s./art. 16(b) .....		565

<b>Transportation of Dangerous Goods Regulations,</b>	<b>Règlement sur le transport des marchandises dangereuses,</b>	
SOR/2001-286	DORS/2001-286	
s./art. 1.4 .....		565
<b>RULES</b>	<b>RÈGLES</b>	
<b>CANADA</b>	<b>CANADA</b>	
<b>Convention Refugee Determination Division Rules,</b>	<b>Règles de la section du statut de réfugié,</b>	
SOR/93-45	DORS/93-45	
r. 57 .....		49
<b>Federal Courts Rules,</b>	<b>Règles des Cours fédérales,</b>	
SOR/98-106	DORS/98-106	
r. 1 .....	3, 59, 287, 311, 361, 416,	476
r. 81 .....		311
r. 299 .....		476
r. 299.1-299.42 .....		476
r. 299.3 .....		416
r. 334.1-334.4 .....		476
r. 334.16 .....		416
r. 334.28 .....		416
r. 334.32 .....		416
r. 334.39 .....		416
r. 338(1) .....		361
r. 400 .....	3, 59,	311
Tariff/tarif B .....		59
Column/colonne IV .....		59
<b>Tax Court of Canada Rules (General Procedures),</b>	<b>Règles de la Cour canadienne de l'impôt (procédure générale),</b>	
SOR/90-688	DORS/90-688	
s./art. 58(1)(a) .....		629
<b>AGREEMENTS</b>	<b>ACCORDS</b>	
<b>Agreement on Internal Trade,</b>	<b>Accord sur le commerce intérieur,</b>	
Canada Gazette, Part I, Vol. 129, No. 17 (29 April 1995)	Gazette du Canada, Partie I, vol. 129, n° 17 (29 avril 1995)	
Art. 100 .....		688
Art. 101 .....		688
Art. 501 .....		688
Art. 502 .....		688
Art. 504 .....		688
Art. 506 .....		688
Art. 513 .....		688
Art. 514 .....		688
Art. 518 .....		688
Annex/annexe 501.1A .....		688

<b>TREATIES</b>	<b>TRAITÉS</b>	
<b>Agreement on Government Procurement,</b> Annex 4 of the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, 15 April 1994, 1867 U.N.T.S. 3	<b>Accord sur les marchés publics,</b> Annexe 4 de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, 15 avril 1994, 1867 R.T.N.U. 3	688
<b>Charter of the International Military Tribunal,</b> Annex of the Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis, London, 8 August 1945, 82 U.N.T.S. 279	<b>Statut du Tribunal militaire international,</b> Annexe de l'Accord concernant la poursuite et le châtimeut des grands criminels de guerre des Puissances européennes de l'Axe, Londres, 8 août 1945, 82 R.T.N.U. 279	
Art. 6 .....		605
Art. 8 .....		605
<b>Convention on International Civil Aviation,</b>  December 7, 1944, [1944] Can. T.S. No. 36	<b>Convention relative à l'aviation civile internationale,</b>  7 décembre 1944, [1944] R.T. Can. n° 36	59
<b>Convention on Protection of Children and Co- operation in Respect of Intercountry Adoption,</b> May 29, 1993, [1997] Can. T.S. No. 12	<b>Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale,</b> 29 mai 1993, [1997] R.T. Can. n° 12	311
<b>Convention on the Rights of the Child,</b> November 20, 1989, [1992] Can. T.S. No. 3	<b>Convention relative aux droits de l'enfant</b> 20 novembre 1989, [1992] R.T. Can. n° 3	179
<b>International Covenant on Civil and Political Rights,</b> December 19, 1966, [1976] Can. T.S. No. 47	<b>Pacte international relatif aux droits civils et politiques,</b> 19 décembre 1966, [1976] R.T. Can. n° 47	
Art. 17 .....		179
Art. 23 .....		179
<b>North American Free Trade Agreement Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America,</b> December 17, 1992, [1994] Can. T.S. No. 2	<b>Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique,</b> 17 décembre 1992, [1994] R.T. Can. n° 2	688
Art. 102(1)(a) .....		688
<b>Rome Statute of the International Criminal Court,</b> 17 July 1998, 2187 U.N.T.S. 90	<b>Statut de Rome de la Cour pénale internationale,</b> 17 juillet 1998, 2187 R.T.N.U. 90	605
.....		605



<b>United Nations Convention Relating to the Status of Refugees,</b>	<b>Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés,</b>	
July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6	28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6	
Art. 1F .....		605
Art. 1C(1) .....		49
<b>Universal Declaration of Human Rights,</b>	<b>Déclaration universelle des droits de l'homme,</b>	
GA Res. 217(A)(III), UN GAOR, December 10, 1948	Rés. AG 217(A)(III), Doc. off. AGNU, 10 décembre 1948	
Art. 12 .....		179
<b>Vienna Convention of Consular Relations, Art. 1 "consular officer", being Schedule II of the Foreign Missions and International Organizations Act,</b>	<b>Convention de Vienne sur les relations consulaires, art. 1 « fonctionnaire consulaire », qui constitue l'annexe II de la Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales,</b>	
S.C. 1991, c. 41, Sch. II	L.C. 1991, ch. 41, ann. II	
Art. 1 .....		204
<b>Vienna Convention on Diplomatic Relations, Art. 3, being Schedule I of the Foreign Missions and International Organizations Act,</b>	<b>Convention de Vienne sur les relations diplomatique, art. 3, qui constitue l'annexe I de la Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales,</b>	
S.C. 1991, c. 41, Sch. I	L.C. 1991, ch. 41, ann. I	
— — — .....		204

## AUTHORS CITED

	PAGE
Bellavance, Joël-Denis and Gilles Toupin. “Au gouvernement d’agir”, <i>La Presse</i> [Montréal], June 22, 2007, at pp. A2 and A3 .....	507
Bellavance, Joël-Denis and Gilles Toupin. “Charkaoui a-t-il discuté d’un attentat?”, <i>La Presse</i> [Montréal], June 22, 2007, at pp. A2 and A3 .....	507
Bellavance, Joël-Denis and Gilles Toupin. “Charkaoui voulait être kamikaze selon le SCRS”, <i>Le Droit</i> [Gatineau/Ottawa], June 22, 2007, front page .....	507
Bellavance, Joël-Denis and Gilles Toupin. “En février, Adil Charkaoui gagnait une bataille”, <i>Le Droit</i> [Gatineau/Ottawa], June 22, 2007, at p. 3 .....	507
Bellavance, Joël-Denis and Gilles Toupin. “Les services secrets soupçonnent Charkaoui d’un scénario similaire au “onze septembre”, <i>Le Droit</i> [Gatineau/Ottawa], June 22, 2007, at p. 3 .....	507
Branch, Ward K. <i>Class Actions in Canada</i> , looseleaf. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1996 .....	476
Broadcasting Licence Fee Regulations, 1997, Public Notice CRTC 1997-32, 20 March 1997 .....	3
Canada. Foreign Affairs and International Trade. <i>Canada’s International Policy Statement. A Role of Pride and Influence in the World</i> , April 2005, online: < <a href="http://geo.international.gc.ca/cip-pic/ips/overview-en.aspx">http://geo.international.gc.ca/cip-pic/ips/overview-en.aspx</a> > .....	59
Canada. Privy Council Office. <i>Securing an Open Society: Canada’s National Security Policy, April 2004</i> .....	59
Canadian Intellectual Property Office. <i>Manual of Patent Office Practice</i> , section 11.12., 2006 .....	253
Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar. <i>Report of the Events Relating to Maher Arar</i> , Ottawa: The Commission, 2006, online: < <a href="http://www.ararcommission.ca">http://www.ararcommission.ca</a> > .....	59
Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar. <i>Report of the Events Relating to Maher Arar—Factual Background</i> , Vol. II, at p. 490, online: < <a href="http://www.sircsars.gc.ca/pdfs/cm_arar_bgv2-eng.pdf">http://www.sircsars.gc.ca/pdfs/cm_arar_bgv2-eng.pdf</a> > .....	507
<i>Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders</i> . Ottawa: Office of the Ethics Commissioner, 2003 .....	137
Driedger, Elmer A. <i>Construction of Statutes</i> , 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983 .....	565
Forcese, Craig. <i>National Security Law: Canadian Practice in International Perspective</i> , Toronto: Irwin Law, 2007 .....	59
Fox, Harold G. <i>The Canadian Law and Practice Relating to Letters Patent for Inventions</i> , 4th ed. Toronto: Carswell, 1969 .....	253
Hathaway, James C. <i>The Law of Refugee Status</i> . Toronto: Butterworths, 1991 .....	49
Henderson, Gordon F., ed. <i>Patent Law of Canada</i> . Scarborough, Ont.: Carswell, 1994 .....	253
Hogg, Peter W. <i>Constitutional Law of Canada</i> , 4th ed. loose-leaf. Toronto: Carswell, 1997 .....	59, 448
Hughes, Roger T. <i>Hughes &amp; Woodley on Patents</i> , 2nd ed. looseleaf. Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2005 .....	253

	PAGE
Immigration and Refugee Board of Canada. Country of Origin Research: Issue Paper. "Mexico: Domestic Violence and Other Issues Related to the Status of Women", March 2003 . . . . .	237
Immigration and Refugee Board of Canada. Country of Origin Research: Issue Paper. "Mexico: Situation of Witness to Crime and Corruption, Women Victims of Violence and Victims of Discrimination Based on Sexual Orientation", February 2007 . . . . .	237
<i>Lobbyists' Code of Conduct: Annual Report 2005-2006</i> . Ottawa: Office of the Registrar of Lobbyists, 2006 . . . . .	137
<i>Lobbyists' Code of Conduct</i> . Ottawa: Office of the Ethics Counsellor, 1997 . . . . .	137
Naqvi, Yasmin. "Amnesty for War Crime: Defining the Limits of International Recognition", [2003] 85 Int'l Rev. Red Cross 583 . . . . .	605
Noël, André. "Le FBI interroge encore Ressay", <i>La Presse</i> [Montréal], September 25, 2001 . . . . .	507
Nowak, John E. and Ronald D. Rotunda. <i>Constitutional Law</i> , 7th ed. Hornbook Series, St. Paul, Minnesota: Thomson-West, 2004 . . . . .	59
Paciocco, D. M., and L. Stuesser. <i>The Law of Evidence</i> , 4th ed. Toronto: Irwin Law, 2005 . . . . .	454
<i>Professional Code of Ethics for Quebec Journalists</i> , adopted at the Fédération professionnelle des journalistes du Québec's general assembly on November 24, 1996, Art. 6, online: < <a href="http://www.fpqj.org/index.php?id=97">http://www.fpqj.org/index.php?id=97</a> > . . . . .	507
Rikhof, Joseph. "The Treatment of the Exclusion Clauses in Canadian Refugee Law" (1994), 24 Imm. L.R. (2d) 31 . . . . .	605
Sopinka J. et al. <i>The Law of Evidence in Canada</i> , 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1999 . . . . .	507
Sullivan, Ruth. <i>Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes</i> , 4th ed. Toronto: Butterworths, 2002 . . . . .	204, 688
United Nations. Commission on Human Rights. <i>Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences</i> . "Integration of the Human Rights of Women and a Gender Perspective: Violence Against Women". UN Doc. E/CN.4/2006/61/Add.4 (January 13, 2006) . . . . .	237
United Nations. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. <i>Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees</i> . Geneva, reedited January 1992 . . . . .	49, 605
United Nations. Refugee Agency (UNHCR). <i>Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees</i> , HCR/GIP/03/05, 4 September 2003 . . . . .	605
United Nations. Security Council Resolution. "Threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts", S/RES/1617 (2005) . . . . .	59
United Nations. Security Council Resolution. "Threats to International Peace and Security (Security Council Summit 2005)", S/RES/1624 (2005) . . . . .	59
Wigmore, John Henry. <i>Evidence in Trials at Common Law</i> , McNaughton Revision, Vol. 8, Boston: Little, Brown & Co., 1961 . . . . .	507

## DOCTRINE CITÉE

Bellavance, Joël-Denis et Gilles Toupin. « Au gouvernement d’agir », <i>La Presse</i> [Montréal], 22 juin 2007, aux p. A2 et A3 . . . . .	507
Bellavance, Joël-Denis et Gilles Toupin. « Charkaoui a-t-il discuté d’un attentat? », <i>La Presse</i> [Montréal], 22 juin 2007, aux p. A2 et A3 . . . . .	507
Bellavance, Joël-Denis et Gilles Toupin. « Charkaoui voulait être kamikaze selon le SCRS », <i>Le Droit</i> [Gatineau/Ottawa], 22 juin 2007, page de couverture . . . . .	507
Bellavance, Joël-Denis et Gilles Toupin. « En février, Adil Charkaoui gagnait une bataille », <i>Le Droit</i> [Gatineau/Ottawa], 22 juin 2007, à la p. 3 . . . . .	507
Bellavance, Joël-Denis et Gilles Toupin. « Les services secrets soupçonnent Charkaoui d’un scénario similaire au “onze septembre” », <i>Le Droit</i> [Gatineau/Ottawa], 22 juin 2007, à la p. 3 . . . . .	507
Branch, Ward K. <i>Class Actions in Canada</i> , feuilles mobiles. Aurora, Ont. : Canada Law Book, 1996 . . . . .	476
Canada. Affaires étrangères et Commerce international. <i>Énoncé de politique internationale du Canada. Fierté et influence : notre rôle dans le monde</i> , avril 2005, en ligne : < <a href="http://geo.international.gc.ca/cip-pic/ips/overview-fr.aspx">http://geo.international.gc.ca/cip-pic/ips/overview-fr.aspx</a> > . . . . .	59
Canada. Bureau du Conseil privé. <i>Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale</i> , avril 2004 . . . . .	59
<i>Code de déontologie des lobbyistes</i> . Ottawa : Bureau du conseiller en éthique, 1997 . . . . .	137
<i>Code de déontologie des lobbyistes : Rapport annuel 2005-2006</i> . Ottawa : Bureau du directeur des lobbyistes, 2006 . . . . .	137
<i>Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d’intérêts et l’après-mandat</i> . Ottawa : Bureau du commissaire à l’éthique, 2003 . . . . .	137
Commission d’enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar. Rapport sur les événements concernant Maher Arar, Ottawa : La Commission, 2006, en ligne : < <a href="http://www.commissionarar.ca">http://www.commissionarar.ca</a> > . . . . .	59
Commission d’enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar. <i>Rapport sur les événements concernant Maher Arar – Les faits</i> , vol. II, à la p. 537, en ligne : < <a href="http://www.sircsars.gc.ca/pdfs/cm_arar_bgv2-fra.pdf">http://www.sircsars.gc.ca/pdfs/cm_arar_bgv2-fra.pdf</a> > . . . . .	507
Commission de l’immigration et du statut de réfugié du Canada. Recherche sur les pays d’origine : Exposé. « Mexique : Violence conjugale et autres questions liées à la situation de la femme », mars 2003 . . . . .	237
Commission de l’immigration et du statut de réfugié du Canada. Recherche sur les pays d’origine : Exposé. « Mexique : Situation des témoins des crimes et de la corruption, des femmes victimes de violences et des victimes de discrimination fondée sur l’orientation sexuelle », février 2007 . . . . .	237
Driedger, Elmer A. <i>Construction of Statutes</i> , 2e éd. Toronto : Butterworths, 1983 . . . . .	565
Forcese, Craig. <i>National Security Law: Canadian Practice in International Perspective</i> , Toronto: Irwin Law, 2007 . . . . .	59

Fox, Harold G. <i>The Canadian Law and Practice Relating to Letters Patent for Inventions</i> , 4e éd. Toronto : Carswell, 1969	253
<i>Guide de déontologie de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec</i> , adopté en assemblée générale le 24 novembre 1996, art. 6, en ligne : < <a href="http://www.fpq.org/index.php?id=deontologiefr">http://www.fpq.org/index.php?id=deontologiefr</a> >	507
Hathaway, James C. <i>The Law of Refugee Status</i> . Toronto : Butterworths, 1991	49
Henderson, Gordon F., éd. <i>Patent Law of Canada</i> . Scarborough, Ont.: Carswell, 1994	253
Hogg, Peter W. <i>Constitutional Law of Canada</i> , 4e éd. (feuilles mobiles). Toronto : Carswell, 1997	59, 448
Hughes, Roger T. <i>Hughes &amp; Woodley on Patents</i> , 2e éd. (feuilles mobiles). Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2005	253
Naqvi, Yasmin. « Amnistie des crimes de guerre : définir les limites de la reconnaissance internationale », [2003] 85 <i>R.I.C.R.</i> 583	605
Nations Unies. Agence des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR). <i>Principes directeurs sur la protection internationale : Application des clauses d'exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés</i> , HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003	605
Nations Unies. Commission des droits de l'homme. <i>Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences</i> . « Intégration des droits fondamentaux des femmes et d'une approche sexospécifique : violence contre les femmes ». Doc. NU E/CN.4/2006/61/Add.4 (13 janvier 2006)	237
Nations Unies. Conseil de Sécurité. Résolution du Conseil. « Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme », S/RES/1617 (2005)	59
Nations Unies. Conseil de Sécurité. Résolution du Conseil. « Menaces contre la paix et la sécurité internationales (Sommet du Conseil de sécurité 2005) », S/RES/1624 (2005)	59
Nations Unies. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. <i>Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés</i> . Genève, réédition janvier 1992	49, 605
Noël, André. « Le FBI interroge encore Ressay », <i>La Presse</i> [Montréal], 25 septembre 2001	507
Nowak, John E. et Ronald D. Rotunda. <i>Constitutional Law</i> , 7e éd. Hornbook Series, St.Paul, Minnesota: Thomson-West, 2004	59
Office de la propriété intellectuelle du Canada. <i>Recueil des pratiques du Bureau des brevets</i> , article 11.12. Bureau des brevets, 2006	253
Paciocco, D. M. and L. Stuesser. <i>The Law of Evidence</i> , 4e éd. Toronto: Irwin Law, 2005	454
Règlement de 1997 sur les droits de licence de radiodiffusion, Avis public CRTC 1997-32, 20 mars 1997	
Rikhof, Joseph. « The Treatment of the Exclusion Clauses in Canadian Refugee Law » (1994), 24 <i>Imm. L.R.</i> (2d) 31	605
Sopinka J. et al. <i>The Law of Evidence in Canada</i> , 2e éd. Toronto : Butterworths, 1999	507
Sullivan, Ruth. <i>Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes</i> , 4e éd. Toronto : Butterworths, 2002	204, 688
Wigmore, John Henry. <i>Evidence in Trials at Common Law</i> , McNaughton Revision, vol. 8, Boston : Little, Brown & Co., 1961	507